

# KOMMUNENES ARBEID MED AKTIVITETS- OG REDEGJØRELSESPLIKTEN INKLUDERT LIKELØNNSKARTLEGGING

MAI 2024

Dato 30.05.2024

Antall sider eksklusiv vedlegg: 72

Antall sider inklusiv vedlegg: 134

Rapport fra EY

Adresse: Stortorvet 7, 0155 Oslo, P.O Box 1156 Sentrum

Prosjekt på oppdrag fra KS

Prosjektittel «Kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten, inkludert likelønnskartlegging»

Prosjektleder: Inger Eline Romundgard, EY

Prosjektdeltakere: Eirin Rabben og Haakon Gjersum

Ansvarlig partner: Helga Aune, advokat (Ph.D)

Prosjektansvarlig KS: Amna Veledar

EY er et av Norges største revisjons- og rådgivningsselskap, med over 2000 medarbeidere fordelt på over 30 lokalkontorer. Konsernets hovedkontor i Norge ligger i Oslo. Våre tjenester inkluderer revisjon og regnskap, forretningsrådgivning, transaksjonsrådgivning, forretningsjuridiske tjenester, skatt og avgift.

I EY jobber vi for å oppfylle vår visjon "building a better working world"; å bidra til at privat og offentlig virksomhet fungerer bedre – for våre ansatte, våre kunder og samfunnet vi opererer i, og er en del av.

## Aktivitets- og redegjørelsesplikten

### § 26 Arbeidsgivers aktivitetsplikt

Alle arbeidsgivere skal, innenfor sin virksomhet, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling, hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene, og søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold. Arbeidet skal blant annet omfatte områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv.

I alle offentlige virksomheter, uavhengig av størrelse, og i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, skal arbeidsgiver innenfor sin virksomhet

- a. undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid,
- b. analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- c. iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
- d. vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

Det samme gjelder arbeidsgiver i private virksomheter som jevnlig sysselsetter mellom 20 og 50 ansatte, når en av arbeidslivets parter i virksomheten krever det.

Med ufrivillig deltidsarbeid menes deltidsarbeid der stillingsinnehaveren ønsker og er tilgjengelig for å jobbe mer.

Arbeid som nevnt i denne bestemmelsen skal dokumenteres. Arbeid som nevnt i bestemmelsens andre ledd skal skje fortløpende og i samarbeid med de ansattes representanter.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innholdet i og gjennomføringen av lønnskartleggingen.

### § 26 a. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt

Arbeidsgivere som har plikter etter § 26 andre ledd, skal redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling i virksomheten og hva de gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 26.

Redegjørelsen etter første ledd skal gis i årsberetningen eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Dersom redegjørelsen gis i annet offentlig tilgjengelig dokument, og foretaket har en plikt til å levere årsberetning, skal det i årsberetningen opplyses hvor dokumentet finnes offentlig tilgjengelig. Arbeidsgivere i offentlige virksomheter som ikke er pålagt å utarbeide årsberetning, skal ta redegjørelsen etter første ledd inn i sin årsrapport eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Redegjørelsen skal utformes slik at enkeltansattes personlige forhold ikke røpes. Resultatene av lønnskartleggingen skal fremgå av redegjørelsen i anonymisert form.

Virksomhetens ansatte og deres representanter, Diskrimineringsnemnda, Likestillings- og diskrimineringsombudet og forskere har rett til innsyn i resultatene av lønnskartleggingen, også når resultatene ikke kan anonymiseres. Opplysningene kan bare gis i den utstrekning de er nødvendige for å undersøke om det foreligger ulovlig forskjellsbehandling ved lønnsfastsettelsen.

Den som mottar lønnsopplysninger etter fjerde ledd, har taushetsplikt og skal underskrive en taushetserklæring. Dette gjelder ikke opplysninger som er offentlige etter offentleglova.

Kongen kan gi forskrift om standardisering av redegjørelsesplikten på likestillingsområdet.

## Likelønnsbestemmelsen

§ 34 Lik lønn for arbeid av lik verdi

*Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen skal fastsettes på samme måte, uten hensyn til kjønn.*

*Retten etter første ledd gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag, eller lønnen reguleres i ulike tariffavtaler.*

*Om arbeidene er av lik verdi, avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.*

*Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlaget og alle andre tillegg, fordeler og andre goder som ytes av arbeidsgiveren.*

## Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og mandat for oppdraget.....	2
1.1	EY sitt prosjektteam og arbeidsmetode .....	2
1.1.1	Kvantitativ undersøkelse.....	3
1.1.2	Kvalitativ undersøkelse .....	4
1.1.3	Analyse av redegjørelser .....	4
1.1.4	Likelønn – prosesskartlegging .....	5
1.1.5	Økonomisk – administrativ vurdering – metodikk .....	5
1.1.6	Risikoen ved tilnærmingen .....	6
2	Et historisk tilbakeblikk på likestillingsarbeidet og utvikling av lovkrav i Norge.....	11
3	Aktivitets- og redegjørelsesplikten: En plikt – tre krav .....	14
3.1	Bakgrunn forplikten .....	14
3.2	Den konkretiserte aktivitetsplikten .....	15
3.3	Likelønnskartlegging .....	17
3.4	Redegjørelsesplikt .....	18
3.5	Oppsummering.....	19
4	Kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten.....	21
4.1	Den konkretiserte aktivitetsplikten .....	21
4.1.1	Faktorer som påvirker arbeidet med aktivitetsplikten .....	25
4.1.2	De som lykkes best .....	27
4.1.3	Konsekvenser av ikke å arbeide med aktivitetsplikten .....	27
4.2	Redegjørelsesplikten .....	28
4.2.1	Redegjørelsesplikten – gir den et godt bilde av likestillingsarbeidet i kommunen? .....	28
4.2.2	Aktivitets- og redegjørelsesplikt – en oppsummering .....	31
5	Prosessevaluering av likelønnskartlegging .....	35
5.1	Hva er likelønn?.....	35
5.2	Likelønn i et juridisk perspektiv.....	36
5.2.1	Verdivurdering.....	37
5.3	Likelønn og forhandlingsstruktur .....	38
5.4	Prosessevaluering av kommunenes arbeid med likelønnskartlegging.....	40
5.4.1	Metodisk tilnærming.....	41
5.4.2	Prosessbeskrivelse, metode og dokumentasjon .....	42
5.5	Sentrale funn.....	45
5.6	Får andre sektorer det til? .....	46
5.6.1	Anses likelønnskartlegging som et hensiktsmessig verktøy som sikrer et mer likestilt arbeidsliv?.....	47
5.7	Oppsummering og anbefalinger.....	47
6	Aktivitets- og redegjørelsesplikten – en egnet arbeidsmetodikk for kommunene?.....	51

6.1	Etterlevelse – muligheter og hindre .....	51
6.1.1	Omfang.....	51
6.1.2	Systematisk arbeid – er det virkelig nødvendig? .....	52
6.1.3	Ressursmangel.....	52
6.1.4	Deltid og ufrivillig deltid .....	52
6.2	ARP - en bra plikt, tross alt.....	53
6.3	Kommunen som én juridisk enhet .....	54
6.4	Oppsummering.....	55
7	Opplæring, maler og verktøykasse .....	57
7.1	Kurs og tiltaksbank .....	58
7.2	Maler og eksempler .....	59
7.3	Kommunens rolle .....	60
7.4	Oppsummering.....	61
8	Avsluttende oppsummering og anbefalinger .....	63
8.1	Avsluttende anbefalinger.....	64
8.1.1	Kurs og opplæring.....	64
8.1.2	Maler og eksempler .....	64
8.1.3	Tiltaksbank.....	64
8.1.4	Likelønn og tariffsystem .....	64
8.1.5	Endringer i loven? .....	65
8.1.6	Forskrift til loven? .....	65
8.1.7	Systematikk og løsninger til hjelp for sektoren .....	65
9	Fremtidige muligheter og utfordringer .....	67
9.1.1	Pay Transparency Directive (likelønnsdirektivet) .....	67
9.1.2	Corporate Sustainability Reporting Directive (Bærekraftsdirektivet).....	67
9.1.3	Kunstig intelligens og likestilling .....	68
10	Kildeliste .....	70
11	Vedlegg.....	73

# FORORD OG SAMMENDRAG

---

# Forord

## Kommuner er viktig for likestillingen

I Norge er i underkant av 2,9 millioner mennesker sysselsatt i en fulltids- eller deltidsstilling<sup>1</sup>. Av disse jobber hele 20 % i kommunesektoren. Det betyr at sektoren totalt sett sysselsetter over en halv million mennesker. Kommuner tilbyr trygge arbeidsplasser landet rundt, innen et vidt spekter av fagområder og tjenester til innbyggerne. Mange steder er kommunen en «hjørnesteinsbedrift» og den største arbeidsgiveren.

Denne rapporten handler om kommunenes arbeid med å fremme likestilling og mangfold, hindre diskriminering og sikre likelønn. Fordi kommunene er viktige arbeidsgivere i hele landet, er kommunenes suksess i dette arbeidet helt sentral for hvordan Norge «leverer» på likestillingsfeltet totalt sett.

Likestilling er en grunnleggende menneskerettighet som er nedfelt i norsk lov. Enkelt sagt betyr likestilling at alle skal få like rettigheter og like muligheter til å bidra og delta i fellesskapet uavhengig av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Likebehandling betyr også å få lik lønn for arbeid av lik verdi.

For kommunen som arbeidsgiver er det også viktig å være en attraktiv arbeidsplass slik at de sikrer seg kvalifiserte ansatte og dekker arbeidskraftsbehovet. For innbyggere i kommunen er dette tilsvarende viktig fordi kommunen skal levere store deler av velferdstjenestene innbyggerne både har krav på og forventer.

## Lov som styringsverktøy for å skape likestilling

Mangel på likestilling kan til en viss grad telles. De fleste forskjellsbehandler ikke noen med overlegg, men likevel ser vi at det oppstår forskjeller når vi ser på statistikk og forskningsdata. FNs kvinnekomité og andre FN-komitéer, har gjennom flere år dokumentert hvordan måten samfunn er organisert, i kombinasjon med tradisjon og kjønnsrolleoppfatninger, fører til ulike muligheter til kvinner og menn. Dette gjelder eksempelvis måten arbeidsoppgaver er organisert, hvordan lønn fastsettes og rekrutteringsrutiner. Måten ting er gjennomført på skaper strukturene. EU har tilsvarende kartlagt hvilke strukturer som hindrer likelønnsregelens oppfyllelse i praksis<sup>2</sup>.

Ett av virkemidlene staten har for å sikre at kommuner og andre arbeidsgivere jobber systematisk med likestilling, er gjennom lovgivning. For norske arbeidsgivere er kravene til arbeid med likestilling og ikke-diskriminering nedfelt i likestillings- og diskrimineringsloven<sup>3</sup> og den såkalte aktivitets- og redegjøringsplikten (forkortet ARP) i § 26, er sentral. Arbeidsgivere skal arbeide aktivt, planmessig og målrettet både med å fremme likestilling og hindre diskriminering, gjennom hele personalpolitikken, og på en rekke diskrimineringsgrunnlag. I tillegg skal kommunene redegjøre offentlig for sitt arbeid i årsberetningen/årsrapport, eller i annet offentlig tilgjengelig dokument, jf. § 26 a. Annethvert år skal det rapporteres særskilt på lønnsforhold fordelt etter kjønn, jf. § 26 annet ledd bokstav a).

Lovgivning er kun effektiv om den faktisk følges og leder til praktisk arbeid hos de som er omfattet av pliktene etter loven. I dette prosjektet har vi vurdert kunnskapen om, og etterlevelsen av, aktivitets- og redegjøringsplikten. I tillegg har vi undersøkt om kommunene opplever pliktene som vanskelige og byrdefulle, og om det er behov for tiltak som kan forbedre etterlevelsen av pliktene. Et sentralt

---

<sup>1</sup> [Hvor mange jobber er det i Norge? – SSB](#)

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on “Equal Pay for equal work or work of equal value. SWD (2020)50 Final

<sup>3</sup> [Lov om likestilling og forbud mot diskriminering \(likestillings- og diskrimineringsloven\) - Lovdata](#)



spørsmål handler om aktivitets- og redegjørelsesplikten er et egnet verktøy for å bidra til likestilling i kommunene slik plikten er utformet i dag.

## **Kartlegging av kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten**

På oppdrag fra KS har EY (Ernst & Young) vurdert kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Rapporten er basert på data samlet gjennom bruk av kvalitative intervjuer og kvantitative spørreundersøkelser, økonomisk-administrative vurderinger, dokumentanalyse av redegjørelser og prosessevaluering av lønnskartlegging. I tillegg ligger kunnskap fra rapporter, forskning og lovforarbeider til grunn for analysene. Som en del av arbeidet har KS bedt EY om å rette et særlig fokus på arbeidet med og rapportering om likelønn.

Vi takker KS for muligheten til å gjennomføre dette spennende oppdraget, og på denne måten bidra til å bygge kunnskap om norske arbeidsgiveres arbeid med likestilling, mangfold og likelønn. Vi takker også alle respondentene som har satt av tid i en travel hverdag for å bidra med sin kunnskap om hvordan kommunene forstår plikten, hvordan de arbeider med den og hvilken effekt de oppfatter at lovkravene har på å sikre likestilling, mangfold og likelønn i kommunene. Takk også til KS for godt samarbeid og nyttig informasjon og kunnskapsdeling underveis i arbeidet med evaluering og rapport.

## **Sammendrag og konklusjoner**

Den 1. januar 2020 ble aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP) utvidet og forsterket. Dessuten ble kravene til å gjennomføre likelønnskartlegging presisert i likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Formålet med likelønnskartleggingen er å avdekke ulikheter i lønn som skyldes kjønn.

Etter at loven har virket i tre år har KS ønsket å vurdere hvordan arbeidet med plikten blir gjennomført i landets kommuner. Med nærmere en halv million ansatte i sektoren er kunnskap om hvordan lovkravet forstås og etterlevs, og hvilken likestillingsfremmende effekt det har, helt sentralt for å sikre likeverdige muligheter og rettigheter for nåværende og kommende ansatte i sektoren i hele landet.

EY sin evaluering av kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten er basert på data samlet inn gjennom kvalitative intervjuer og kvantitative undersøkelser, økonomisk-administrative vurderinger, dokumentanalyse av redegjørelser og prosessevaluering av lønnskartlegging. I tillegg ligger kunnskap fra rapporter, forskning og lovforarbeider til grunn for analysene. Det gis en kortfattet gjennomgang av lovgrunnlaget for aktivitets- og redegjørelsesplikten og likelønnsbestemmelsen og de funnene som er gjort vurderes opp mot de rettslige kravene.

## **Sentrale funn**

Undersøkelsen viser at kunnskapen om aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunene er varierende, og i mange tilfeller lav. Dette medfører at arbeidet med likestilling ofte ikke utføres i tråd med lovkravene. Det samme gjelder for likelønnskartleggingen, og for den offentlige redegjørelsen for arbeidet.

Plikten til å arbeide med likestilling i tråd med aktivitets- og redegjørelsesplikten oppfattes som omfattende og tidkrevende. Særlig for de mindre kommunene med færre enn 10 000 innbyggere, blir det vanskelig å gjennomføre likestillingsarbeidet i tråd med lovkravet. Dette skyldes at kommunene opplever å ha for få både menneskelige og økonomiske ressurser til å prioritere arbeidet.

Flere kommuner oppgir at arbeidet med likestilling må vike for andre oppgaver som oppfattes som mer presserende, som eksempelvis pandemihåndtering, flyktningkrise eller kommunesammenslåinger.

Likelønnskartleggingen foregår ikke i tråd med kravene i likestillings- og diskrimineringsloven. Også her er manglende kunnskap om lovkravene en vesentlig årsak til at kommunene ikke gjennomfører i tråd med loven.

Det at kommunene ikke jobber i tråd med lovkravene, betyr ikke at arbeid med å fremme likestilling ikke er på agendaen. Mange kommuner omtaler likestillingstiltak i forbindelse med rekrutteringsprosesser, at de har arrangementer når PRIDE markeres i kommunen, er en del av «Inn i jobb»-prosjektet<sup>4</sup>, eller at de har benyttet ordninger for å bli sertifiserte som arbeidsgivere som jobber med likestilling.

Tilsvarende gjelder for likelønn. Undersøkelsen viser at de lokale lønnsforhandlingene benyttes til å gjøre utjevninger av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn på individnivå.

## Tidsbruk knyttet til arbeid med ARP

I undersøkelsen har vi spurt kommunene om deres tidsbruk for arbeidet med likestilling etter kravene i aktivitets- og redegjøringsplikten. Våre funn viser at tidsbruken, og dermed også de økonomiske kostnadene ved arbeidet, er svært lav (se vedlegg 6). Undersøkelsen viser at ansatte i kommunene som jobber med ARP i gjennomsnitt bruker 2,9 timer i uka (inkludert likelønnskartlegging). Kommunene bruker i overkant av 157 000 kroner per år på det totale arbeidet med plikten, inkludert likelønnskartlegging og opplæring.

Videre viser undersøkelsen at de utvidete lovkravene som kommunene fikk per 1. januar 2020, kun har gitt begrenset økning i arbeidsmengde. Det er under 50% av respondentene som oppgir at endring i lovkravet har gitt merarbeid. Blant de få respondentene som oppgir at de jobber mer, tilsvarer dette i gjennomsnitt én ekstra times arbeid med ARP per uke.

Funnene viser at kommunene ikke jobber med ARP systematisk og i det omfanget loven krever, og at det hittil ikke er satt av tilstrekkelige ressurser (personell og økonomiske) til at arbeidet kan gjøres på korrekt måte. Undersøkelser fra andre sektorer, som for eksempel Universitets- og høyskolesektoren, viser tilsvarende tendens.<sup>5</sup>

## Er resultatet av lovkravene mer likestilling?

Få kommuner oppgir at de jobber i tråd med kravene i lovgivningen eksempelvis knyttet til den den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen for risikokartlegging. Kommunene oppgir også å bruke lite tid på arbeid direkte knyttet til aktivitets- og redegjøringsplikten. Undersøkelsen må likevel ikke leses som at kommunene som arbeidsgivere ikke er opptatt av likestilling eller ikke arbeider med likestillingsfremmende tiltak. Flere respondenter nevner eksempler på likestillingstiltak de har gjennomført. Det er *systematikken* i arbeidet, *kunnskapen* om de juridiske forpliktelsene og begrensningene lovverket gir for arbeidet, samt hensiktsmessige *tiltak*, som er varierende og som medfører at arbeidet ikke skjer fullt og helt i tråd med lovkravene.

Basert på funnene i denne undersøkelsen er det vanskelig å konkludere med at lovkravene i aktivitets- og redegjøringsplikten resulterer i mer likestilling og likeverdige muligheter for ansatte eller fremtidige ansatte i kommunene. Det er imidlertid flere respondenter som peker på at lovkravene gir ekstra oppmerksomhet på kravene til likestilling, selv om denne ekstra oppmerksomheten ikke ser ut til å være tilstrekkelig sterk, i møte med de mange andre kravene og forventningene til en kommune.

---

<sup>4</sup> [Inn i jobb - KS](#)

<sup>5</sup> «Fra visjon til praksis. En Surveyundersøkelse om likestillings- og mangfoldsarbeidet ved forskningsinstitutter, høyskoler og universiteter» fra 2021, utført av Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning ved Sabina Tica, 2021, se side 28. Mindre enn kroner 200 000 settes av til likestillingsarbeid ved institusjonene.

## Aktivitets- og redegjørelsesplikten – en egnet plikt for kommunene?

Aktivitets- og redegjørelsesplikten gir forpliktelser til den enkelte juridiske enhet. En kommune er én juridisk enhet. Det er dermed den enkelte kommune som skal arbeide, og rapportere samlet, på tvers av mange ulike stillingskategorier og driftsenheter der likestillingsutfordringene ofte er veldig ulike. Norske kommuner er i tillegg svært forskjellige og dette gir ulikheter i ressurstilgang, men også ulikheter knyttet til hvilke utfordringer kommunen møter og hvordan utfordringene løses.

Selve utformingen av lovteksten gir enkelte utfordringer da det etter vår vurdering ikke er mulig å arbeide med, eller rapportere, i tråd med lovkravene, dersom man kun leser lovteksten. For å sikre forståelse av omfang og metodikk er det nødvendig å lese myndighetenes omfattende veiledningsmateriell og lovens forarbeider. Dette gjør plikten mindre tilgjengelig enn en del andre lovkrav kommunene må forholde seg til.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten adresserer mange av utfordringene kommunene har, og er derfor på mange måter egnet for kommunene. Utfordringen ligger i kompleksiteten hos kommunen som arbeidsgiver, samt at omfanget av ARP-arbeidet er for stort tatt i betraktning ressursituasjonen i mange kommuner. Dette er fordi arbeidet krever kunnskap om likestilling, mye arbeid og også økonomiske midler til eksempelvis å rette opp eventuelle likelønnsforskjeller.

Selv om det ikke er avdekket stor motstand mot plikten i denne undersøkelsen, viser vårt materiale at enkelte respondenter ønsker en tilpasning av den, for å lette det praktiske arbeidet med plikten i kommunesektoren.

## Opplæringsbehov

Undersøkelsen viser at det er et stort ønske og et stort behov for opplæring, levert både av kommuneledelsen og fra KS. Respondentene omtaler økt kunnskap og opplæring som er skreddersydd til kommunesektoren som en viktig suksessfaktor for å sikre mer likestilling i kommunene, og gjennomføring av aktivitets- og redegjørelsesplikten i tråd med lovkravene

Opplæringsbehovet strekker seg fra grunnleggende kunnskap om plikten, til ønsker om innføring i den lovpålagte arbeidsmetodikken, samt «verktøykasser» der kommunene kan finne aktuelle tiltak og løsninger på de likestillingsutfordringene de måtte ha.

## Fremtidsutfordringer/muligheter

Behovet for å jobbe med likestilling og likeverdige muligheter vil ikke bli mindre i framtida, snarere tvert imot. I kommuner landet over opplever man at innbyggerne blir mer mangfoldige og at det er endringer i demografien. Når kommuner ønsker å speile befolkningen krever det en høyere prioritering av likestillingsarbeidet enn det som er tilfellet i dag.

I tillegg til forventninger fra innbyggerne, kommer det også en rekke lovkrav som direkte eller indirekte vil påvirke sektoren. FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) blir innen kort tid (etter all sannsynlighet) inkorporert i norsk lov og vil dermed stille strengere krav til tilrettelegging på arbeidsplassen.

I tillegg kommer lovkrav knyttet til bærekraft, menneskerettigheter og miljø (Corporate Sustainability Reporting Direktive<sup>6</sup>) og likelønn (The EU Pay Transparency Directive<sup>7</sup>) som vil påvirke arbeid og

---

<sup>6</sup> [Directive - 2022/2464 - EN - CSRD Directive - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>7</sup> [Directive - 2023/970 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

rapportering. Mange mener at teknologi skal løse en rekke utfordringer i kommunesektoren. Da blir kunnskap om Kunstig Intelligens og eksempelvis reguleringene i AI Act<sup>8</sup> viktig, slik at kommunesektoren stadig tenker likestilling inn i flere prosesser og beslutninger.

## Summary in English

On January 1, 2020, the activity and reporting obligation (ARP) was expanded and strengthened. Also, the requirements for conducting equal pay mapping were specified in the Equality and Anti-Discrimination Act § 26. The purpose of the equal pay mapping is to uncover wage disparities due to gender.

Now that the law has been in effect for three years, the KS wishes to assess how the work with the obligation is being carried out in the country's municipalities. With nearly half a million employees in the sector, knowledge about how the legal requirement is understood and complied with, and what equality-promoting effect it has, is essential to ensure equal opportunities and rights for current and future employees in the sector across the country.

EY's evaluation of the municipalities' work with the activity and reporting obligation is based on data collected through qualitative interviews and quantitative surveys, economic-administrative assessments, document analysis of statements, and process evaluation of gender pay mapping. In addition, knowledge from reports, research, and legislative work forms the basis for the analyses. A brief overview of the legal basis for the activity and reporting obligation and the equal pay provision is given, and the findings made are assessed against the legal requirements.

## Key findings

The survey shows that knowledge about the ARP in the municipalities varies and is in many cases low. This means that the work on equality and diversity is often not carried out in accordance with the legal requirements. The same applies to the equal pay mapping, and the mandatory public reporting of the work on ARP.

The obligation to work with equality in accordance with the activity and reporting obligation is perceived as extensive and time-consuming. Especially for the smaller municipalities with fewer than 10,000 inhabitants, it becomes difficult to carry out the work in line with the legal requirement. This is because the municipalities experience having too few both human and economic resources to prioritize the work. Several municipalities report that equality work has to give way to other tasks that are perceived as more pressing, such as pandemic management, refugee crisis, and the merger of municipalities.

The equal pay mapping is not carried out in line with the requirements of the Equality and Anti-Discrimination Act. Here too, lack of knowledge about the legal requirements is a significant reason why the municipalities do not comply with the law.

The fact that the municipalities do not work in accordance with the legal requirements does not mean that work to promote equality and diversity is not on the agenda. Many municipalities talk about equality measures in connection with recruitment processes, they arrange Pride-events, are part of the "Into the job" project, or they are certified as employers who work with equality.

The same applies to equal pay. The survey shows that local wage negotiations are used to level out wage differences between women and men on an individual level.

---

<sup>8</sup> [EUR-Lex - 52021PC0206 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

## Time spent related to ARP work

In this survey, we have assessed the municipalities' time use for equality work according to the requirements of the activity and reporting obligation. Our calculations show that the time used and thereof the economic cost, is low (see appendix 6). The survey shows that employees working with the ARP-obligations spent an average of 2,9 hours a week (including pay gap assessments).

The municipalities spend on average about 157 000 NOK on the work with ARP, included pay-gap assessments and learning.

Furthermore, the survey shows that the expanded legal requirements that the municipalities received on January 1, 2020, only resulted in a limited increase in the workload. Less than 50% of the respondents' state that the change in the legal requirement has resulted in additional work. Among the few respondents who state that they work more, this corresponds to an average of one additional hour of work with ARP per week.

Our findings show that the municipalities do not work systematically with ARP according to the minimum requirements of the law, and that the resources set aside (both people and economic) are not sufficient to work according to the legal requirements. A survey from the University sector in Norway shows a similar tendency.<sup>9</sup>

## Is the result of the legal requirements more diversity and inclusion?

Few municipalities state that they work in accordance with the requirements of the legislation, for example, related to the legally mandated four-step work model for risk mapping. The municipalities also state that they spend little time on work directly related to the activity and reporting obligation. However, the survey should not be read as if the municipalities, as employers, are not caring about equality or not working on equality-promoting measures. Several respondents mention examples of measures they have implemented to improve equality and diversity. It is the systematics of the work, the knowledge about the legal obligations, and how the law should be put at use, as well as appropriate measures that vary and result in the work not being fully in line with the legal requirements.

Based on the findings of this survey, it is difficult to conclude that the legal requirements of the activity and reporting obligation result in more equality and equal opportunities for employees or future employees in the municipalities. However, several respondents point out that the legal requirements draw extra attention to the equality requirements, even though this extra attention does not seem to be strong enough, compared to the many other requirements and expectations of a municipality.

## Activity and Reporting Obligations – a suitable obligation for the municipalities?

The activity and reporting obligation imposes obligations on each legal entity. A municipality is one legal entity. Therefore, each municipality should work and report collectively across many different job categories and operating units where the challenges regarding equality and diversity are often very different. Norwegian municipalities are also very different, resulting in differences in resource access,

---

<sup>9</sup> «Fra visjon til praksis. En Surveyundersøkelse om likestillings- og mangfoldsarbeidet ved forskningsinstitutter, høyskoler og universiteter» fra 2021, utført av Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning ved Sabina Tica, 2021, se side 28. Mindre enn kroner 200 000 settes av til likestillingsarbeid ved institusjonene.

but also differences related to the challenges the municipality encounters and how the challenges are solved.

The actual design of the legal text poses some challenges as it is, in our judgment, impossible to work with or report in accordance with the legal requirements if you only read the law. To ensure understanding of scope and methodology, it is necessary to read the authorities' extensive guidance material and the preparatory work of the law. This makes the obligation less accessible than some other legal requirements that the municipalities are covered by.

The activity and reporting obligation addresses many of the challenges the municipalities have and are therefore in many ways suitable for the municipalities. The challenge lies in the complexity of the municipality as an employer, and that the scope of the ARP work is too large considering the resource situation in many municipalities. This is because the work requires a lot of knowledge, a lot of work, and also financial resources to, for example, correct any equal pay differences.

In our material, we find a degree of criticism of the legal requirement and how suitable it is to the sector, but not a great resistance. Some of the respondents would prefer a adaption of the duty to make the practical D&I work in the sector easier to fulfill.

## **Training needs**

The survey shows that there is a great desire and need for training, delivered both by the municipal leadership and from the KS. Respondents describe increased knowledge and training tailored to the municipal sector as an important success factor for ensuring more equality in the municipalities, and the implementation of the activity and reporting obligation in line with the legal requirements.

The training needs range from basic knowledge about the obligation to introductions, to the legally mandated work methodologies, as well as "toolboxes" where the municipalities can find relevant measures and solutions to the equality and diversity challenges, they may have.

## **Future challenges/opportunities**

The need to work with equality, diversity and equal opportunities will not decrease in the future, quite the contrary. Municipalities across the country experience that the population is becoming more diverse and that there are changes in the demographics. When municipalities want to reflect the population, it requires a higher prioritization of equality and diversity work than is the case today.

In addition to expectations from the citizens, there are also a number of legal requirements that will directly or indirectly influence the sector. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) will soon (most likely) be incorporated into Norwegian law and will, therefore, set strict requirements for adaptation at the workplace.

In addition, there are legal requirements related to sustainability, human rights, and environment (Corporate Sustainability Reporting Directive) and equal pay (The EU Pay Transparency Directive) that will influence work and reporting. Many believe that technology will solve a number of challenges in the municipal sector. Knowledge about Artificial Intelligence and, for example, the regulations in the EU AI Act is important to ensure that the municipal sector is constantly thinking about equality in more processes and decisions.

# BAKGRUNN OG METODE

---

01

## 1 Bakgrunn og mandat for oppdraget

EY ble tildelt oppdraget med å vurdere den praktiske gjennomføringen av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunen, med et særlig blikk på likelønnskartleggingen. Formålet var å forstå;

- *hvordan* arbeidet med å fremme likestilling og inkludering foregår i kommunene,
- hvor mye *tid* det tar,
- *effekten* arbeidet gir og
- om *lovverket er tilpasset* arbeidsform og struktur i en kommune.

Følgende er hentet fra anbudsdocumentet der KS redegjør for bakgrunn og mandat for oppdraget:

Fra 1. januar 2020 ble aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere i likestillings- og diskrimineringsloven styrket, og kravene til likelønnskartlegging og offentliggjøring av resultatene av kartleggingen ble tydeliggjort.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten pålegger arbeidsgivere å arbeide aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering og ha intern dokumentasjon for arbeidet. Alle offentlige virksomheter og private virksomheter av en viss størrelse skal jobbe etter en lovpålagt arbeidsmetode, og skal redegjøre for status og arbeid gjennom offentlige likestillingsredegjørelser. Kommunene har også særskilte plikter som offentlig myndighet. Dette regelverket behandles ikke her.

Lovgivningen er utformet på en måte som skal sikre at arbeidsgivere arbeider systematisk med alle diskrimineringsgrunnlag og på alle HR-områder. Den offentlige redegjørelsen skal bidra til åpenhet om arbeidet. Ved årlig rapportering er det lett å måle hvor mye arbeid som gjøres og måle en utvikling eller stillstand. Likestillings- og diskrimineringsombudet følger opp aktivitets- og redegjørelsesplikten gjennom veiledning og kontroll og kan klage inn arbeidsgivere til Diskrimineringsnemnda ved brudd på redegjørelsesplikten.

KS er kjent med at mange kommuner opplever aktivitets- og redegjørelsesplikten som utfordrende. Formålet med dette prosjektet er å øke kunnskapen om kommunenes arbeid med pliktene i likestillings- og diskrimineringsloven, spesielt knyttet til arbeid og rapportering om likelønn. I tillegg er målet å undersøke om kommunene opplever pliktene som vanskelige og byrdefulle, og om det er behov for tiltak som kan forbedre etterlevelsen av pliktene. Et mer grunnleggende spørsmål handler om aktivitets- og redegjørelsesplikten er et egnet verktøy for å bidra til likestilling i kommunene slik den er utformet i dag.

Resultatene av undersøkelsen skal brukes til å utvikle veiledere og gode eksempler for kommunene og dokumentere hvorvidt pliktene er gjennomførbare og hvilke konsekvenser arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten eventuelt har.

### 1.1 EY sitt prosjektteam og arbeidsmetode

Inger Eline Romundgard har vært prosjektansvarlig. Eirin Rabben har hatt hovedansvaret for arbeidet med de kvantitative undersøkelsene. Haakon Gjersum har hatt hovedansvaret for de økonomiske og administrative beregningene og vurderingene. Ansvarlig partner på oppdraget har vært Helga Aune, Ph.D.

Prosjektteamet har jobbet tett og det har vært avholdt regelmessige møter med prosjektteamet i KS.



- Prosjektet hadde sin oppstart i juli 2023. En foreløpig rapport ble levert i desember 2023. Sluttrapport ble levert i mai 2024 og inkluderer også en prosessevaluering av likelønnskartleggingen sammen med en oversikt over det rettslige rammeverket. Videre kommer EY med noen anbefalinger for forbedringer av det videre arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

For å svare på mandatet har EY gjennomført følgende:

- Kvantitativ undersøkelse
- Kvalitativ undersøkelse
- Dokumentgjennomgang av redegjørelser
- Økonomisk – administrative analyser
- Prosessevaluering av likelønnskartlegging

I tillegg til den kunnskapen og de dataene som er samlet inn spesifikt for dette prosjektet, er rapporten også basert på kunnskap fra relevante rapporter, forskning og lovforarbeider og lovgivning. Kildene oppgis løpende i rapporten.

Nedenfor følger en beskrivelse av de ulike metodiske tilnærmingene, samt en vurdering av usikkerhet og risiko for de ulike delene av undersøkelsen.

### **1.1.1 Kvantitativ undersøkelse**

For å få et bredt datagrunnlag gjennomførte vi en kvantitativ undersøkelse med totalt 36 spørsmål. Spørreskjemaet er gjengitt i sin helhet i vedlegg 1.

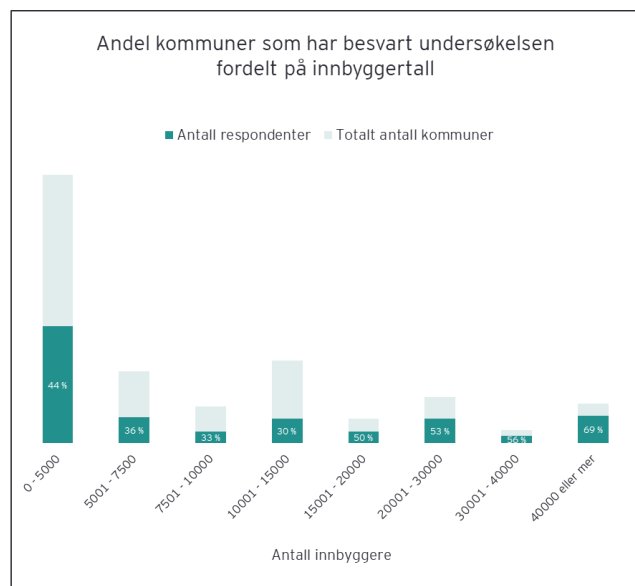
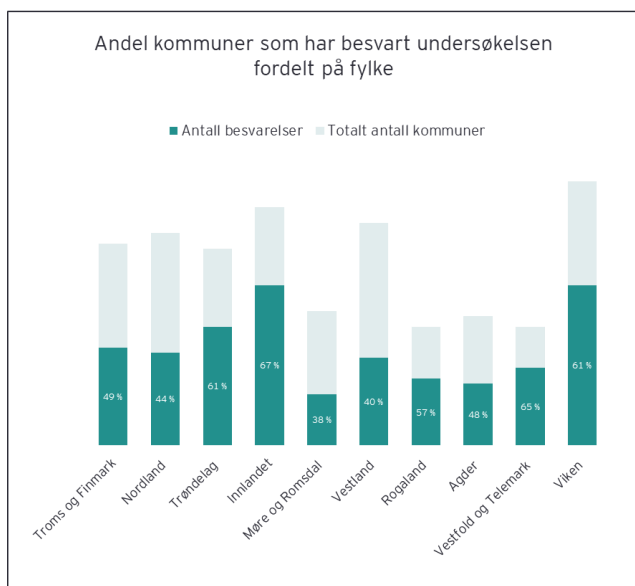
Etter å ha testet spørreskjemaet på representanter fra utvalgte pilotkommuner, ble den kvantitative undersøkelsen i første omgang sendt ut til alle norske kommuner (Svalbard er ikke omfattet av ARP kravet i lovgivningen) og fylkeskommuner basert på adresselister fra KS. Undersøkelsen var i ordlyd og innhold tilpasset kommuner. Vi har likevel fått informasjon fra enkelte fylkeskommuner. Etter to uker ble det sendt ut én purring til de kommunene som ikke hadde svart. I den runden ble ikke Svalbard og fylkeskommunene purret.

Fordi arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten er ulikt organisert i kommunene, var det ikke en spesiell stillingstittel eller kategori personer undersøkelsen kunne sendes til. Undersøkelsen ble derfor sendt til [postmottak@kommune.no](mailto:postmottak@kommune.no) med et følgebrev for å forklare hvem som var aktuelle respondenter.

Det er 161 unike kommuner som besvarte undersøkelsen. I en kommune kan flere respondenter ha svart på undersøkelsen. Det har kommet totalt 189 svar på undersøkelsen. I undersøkelsen er det respondenter fra kommuneledelse, enhetsledere (skole, samfunn, miljø og digitalisering) og tillitsvalgte.

Det er 355 kommuner i Norge som er omfattet av plikten. Vi har mottatt svar fra 161 unike kommuner. Dette gir en svarprosent på 28,1%. Svarprosenten må ses i lys av at undersøkelsen ble sendt til alle aktuelle respondenter, altså hele populasjonen.

Nedenfor er svarene presentert slik de fordeler seg per fylke. Den mørkegrønne søylen viser andelen av kommunene som har besvart. I figuren til venstre ser vi besvarelser sammenlignet med antall kommuner i fylket. I figuren til høyre viser den mørkegrønne søylen svarprosenten basert på kommunenes innbyggertall.



Videre sendte vi ut en undersøkelse til 22 representanter i KS sitt HR-nettverk. Formålet var i hovedsak å avklare kommunenes ressursbruk. Spørreskjemaet som ble brukt ligger som vedlegg 2.

### 1.1.2 Kvalitativ undersøkelse

Det er avholdt semistrukturerte kvalitative intervjuer med representanter fra fire kommuner. Intervjuskjemaet finnes i vedlegg 3.

Kommunene som er valgt ut representerer små, mellomstore og store kommuner med ulik geografisk plassering. Intervjuene har hatt en varighet på ca. 60 minutter og er i hovedsak gjennomført digitalt via Teams. Ett av intervjuene ble gjennomført i et fysisk møte. Det ble tydeliggjort i forkant at det ikke var behov for å gjøre noen form for forberedelse til intervjuene, men respondentene kjente til tematikken og hvordan spørsmålene ville fordele seg tidsmessig mellom den generelle aktivitetsplikten og likelønnskartlegging. Intervjuene er dokumentert gjennom notater nedskrevet underveis.

Videre er det avholdt intervjuer med representanter fra to organisasjoner i sektoren. Disse intervjuene omhandlet primært arbeidet med likelønn.

### 1.1.3 Analyse av redegjørelser

Vi har analysert redegjørelsen for arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten fra 40 kommuner for å vurdere om de har levert redegjørelser i tråd med minimumskravene i loven. Redegjørelsene er lastet ned fra kommunenes nettsider og er hovedsakelig fra 2021. Bakgrunnen for å velge redegjørelsen fra 2021, er at dette var det første året kommunene måtte offentliggjøre resultatet av likelønnskartleggingen etter nye lovkrav. I og med at kravet til offentliggjøring er hvert annet år, er 2021 for mange kommuner den siste gangen de offentliggjorde disse tallene og dermed siste kjente informasjon for oss på tidspunktet for denne undersøkelsen.

I gjennomgangen av redegjørelsene vurderte vi om redegjørelsen oppfylte minimumskravene til de variablene som skal oppgis for faktisk tilstand for kjønnslikestilling, inkludert offentliggjøring av resultat

av likelønnskartlegging og ufrivillig deltid<sup>10</sup>. I tillegg ble det vurdert om kommunen omtalte arbeidet med aktivitetsplikten i tråd med kravene i lov<sup>11</sup>, forarbeider<sup>12</sup> og veiledning fra myndighetene<sup>13</sup> (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet).

#### 1.1.4 Likelønn – prosesskartlegging

I siste fase av prosjektet er det gjennomført en prosessevaluering av likelønnskartlegging. For å få sammenlignbare data fra andre tilsvarende undersøkelser har vi benyttet Oslo Economics «Statlige virksomheters rapportering om lik lønn for arbeid av lik verdi»<sup>14</sup> som kunnskaps- og inspirasjonskilde. I mars 2024 ble også Institutt for Samfunnsforskning rapport: «Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv» publisert, og vi har sammenlignet funn i den rapporten med våre funn<sup>15</sup>

Formålet i Oslo Economics arbeid var blant annet å vurdere om likelønnskartleggingen kunne gjennomføres i tråd med anbefalingene fra myndighetene (Bufdir), hvilken kompleksitet deltakerne opplevde at kartleggingen hadde og hvor mye tid de brukte på prosessen, for deretter å kunne gi forslag til forbedring av prosessen. Metodikken som ble benyttet handlet i korte trekk om å gjøre en evaluering av arbeidet med likelønn i sanntid.

EY sin tilnærming har vært som følger:

- a) Utvelgelse av aktuelle kommuner
- b) Informasjonsinnhenting og deltakende observasjon/observasjon/samtaler og informasjonsutveksling
- c) Dokumentasjon og analyse av informasjon
- d) Vurdering og refleksjon om prosess og egnete tiltak

Målet i denne undersøkelsen har vært å identifisere kommuner som arbeider med likelønnskartlegging i tråd med kravene i loven, og beskrive hvordan dette arbeidet skjer slik at andre kommuner kan få inspirasjon og konkrete tips og råd i arbeidet med å forbedre egne prosesser for likelønnskartlegging.

Tilnærmingen i denne undersøkelsen skiller seg fra Oslo Economics sin undersøkelse i det at vi ikke har vurdert om det lar seg gjøre å gjennomføre likelønnskartleggingen i tråd med veiledningen fra myndighetene (Bufdir).

I kapittel 5 «Prosessevaluering av likelønnskartlegging», beskriver vi tilnærmingen mer detaljert.

#### 1.1.5 Økonomisk – administrativ vurdering – metodikk

Basert på utvalget i den omtalte kvantitative spørreundersøkelsen og undersøkelsen utsendt til KS sitt HR-nettverk, er det gjort beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene i arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten. Det er gjort ulike gjennomsnittsberegninger med utgangspunkt i respondentenes svar knyttet til tidsbruk, estimat på antall ressurser som er involvert i arbeidet, tid brukt på opplæring og andre forutsetninger som for eksempel sannsynlighet for at gjennomsnittskommunen har mottatt opplæring. Som estimat på

---

<sup>10</sup> De årlige kravene til opplysninger i redegjørelsen er fordeling av kvinner og menn, andel kvinner og menn i midlertidige stillinger og deltidsstillinger, og til slutt det gjennomsnittlige uttaket av foreldrepermisjon fordelt på kvinner og menn.

<sup>11</sup> <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26>; <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26a>

<sup>12</sup> [Prop. 63 L \(2018–2019\) - regjeringen.no](https://lovdata.no/prop/2018-2019-63-l)

<sup>13</sup> [Aktivitets- og redegjøringsplikt \(ARP\) for arbeidsgivere | Bufdir](https://www.bufdir.no/aktivitets-og-redegjoringsplikt-arp-for-arbeidsgivere)

<sup>14</sup> [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.oe.no/rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf)

<sup>15</sup> [ISF 2024: Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?](https://www.isf.no/lonnskartlegging-et-verktoy-for-et-mer-liestilt-arbeidsliv)

arbeidskraftkostnader har vi tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig timelønn i administrasjonen i kommunesektoren, hvor enkelte stillingskategorier som ganske sikkert ikke jobber med aktivitets- og redegjørelsesplikten, er holdt utenfor. Det er lag til 30% påslag for sosiale kostnader. Dette innebærer en samlet gjennomsnittlig timesats på 432 kroner (2023).

### 1.1.6 Risikoer ved tilnærmingen <sup>16</sup>

I forbindelse med innhenting av data, forekommer det alltid risiko knyttet til de ulike metodiske tilnærmingene som brukes. Disse risikoene kan påvirke kvaliteten på data, og dermed kvaliteten på funn. Nedenfor omtaler vi kort de risikoene vi finner i tilnærmingen vi har valgt.

#### Operasjonalisering

Operasjonalisering er prosessen fra å gjøre et teoretisk begrep eller, i dette tilfellet, arbeidet med et lovkrav, om til en målbar variabel. I denne undersøkelsen ønsket vi å måle forståelsen av lovkravet og kvaliteten og effekten på arbeidet med § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven. Vi målte også kommunenes tidsbruk i forbindelse med arbeid med plikten

I den *kvantitative* undersøkelsen ble det viktig «å treffe» med spørsmålene for å være sikre på at vi får relevante svar. Vi valgte å stille spørsmål knyttet til hvilke HR-områder og diskrimineringsgrunnlag respondentene kjente til at kommunen jobbet med og om de var kjent med den lovpålagte arbeidsmetoden. Videre stilte vi spørsmål om årsaker til at man jobbet/ikke jobbet i tråd med lovkravene, ansvarsforhold med mer. For å avklare effekten av arbeidet, presenterte vi fire ulike påstander som omhandlet temaene likelønn, barrierer for personer med nedsatt funksjonsevne og behov for opplæring i ARP-plikten.

Den *kvalitative* undersøkelsen gikk mer i dybden både på metode for arbeidet, og effekten av arbeidet.

Spørsmålene traff i hovedsak godt, og alle kommentarene respondentene tok seg tid til å gi, ga oss de dataene vi ønsket.

Den vanskeligste delen av den *kvantitative* undersøkelsen, gjaldt estimering av tidsbruk på arbeidet. Her mottok vi noen kommentarer på at spørsmålene om gjennomsnittlig tidsbruk ikke passet med måten kommunen jobber på i dette arbeidet – nemlig mer periodisk.

I de *kvalitative* intervjuene var det relativt mye enklere å treffe med spørsmålene. Dersom respondenten ikke oppfattet spørsmålet slik det er ment og dermed ikke svarte på det vi som intervjuere var opptatt av, kunne spørsmålet reformuleres og dermed økte treffsikkerheten

#### Utvalg

En av risikoene vi så i oppstarten av prosjektet var knyttet til mangel på direkte mottakere av den kvantitative undersøkelsen. Resultatet var at informasjon og lenke til undersøkelse måtte sendes via postmottak i hver enkelt kommune for videre utsendelse. Vedlegg 1 viser informasjonen som ble sendt ut. Metodikken forutsatte at den som mottok e-posten på postmottaket oppfattet informasjonen i utsendelsen godt nok til å videresende undersøkelsen, og ikke minst til å sende den til de rette personene i kommunen. Vi kunne ikke følge opp enkeltrespondenter fordi de ikke mottok en unik lenke til undersøkelsen, og vi fryktet at dette ville påvirke svarprosent. Det viste seg imidlertid at utsending til postmottak fungerte godt og vi erfarte at undersøkelsene raskt ble sendt til aktuelle mottakere i kommunen. Vi fikk en svarprosent og et respondentutvalg i tråd med forventningene og i tråd med fordelingen av andelen små, mellomstore og store kommuner i Norge.

---

<sup>16</sup> Vurderingene tar utgangspunkt i «Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap» (Ottar Hellevik, 2002), og Store Norske Leksikon på nett.

I undersøkelsen gis det mange muligheter til å gi kommentarer i fritekstfelt. I forkant av undersøkelsen antok vi at kommentarfeltet ville bli lite brukt, tatt i betraktning at undersøkelsen var stipulert til å vare i 15 – 20 minutter. Det er imidlertid svært mange av respondentene som har benyttet anledningen til å gi kommentarer, noe som har gitt oss utfyllende forståelse for respondentenes svar. Flere kommuner kontaktet EY for å be om forlengelse av fristen for undersøkelsen, for å rekke å svare.

Svarprosenten, bruken av kommentarfelt og interessen for å besvare undersøkelsen viser, etter vår mening, at undersøkelsen ble tatt på stort alvor i kommunene.

Vi ønsker imidlertid å påpeke at arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten ikke gjennomføres av enkeltpersoner i en kommune. En respondent skrev følgende:

*«Jeg opplever undersøkelsen vanskelig på flere punkt, særlig for våre ansatte som jobber aktivt med likestilling, men ikke nødvendigvis med ARP som hovedoverskrift for arbeidet.»*

Dette viser at vi sannsynligvis kunne gått mye bredere ut og fått svar fra respondenter som er involvert i arbeidet med likestilling, men som ikke nødvendigvis har en formalisert rolle. Denne forståelsen ligger til grunn for analysene videre i undersøkelsen. Det skjer antakelig mye likestillingsfremmende arbeid i kommunene på mange ulike nivå som vi ikke har fanget opp, og aktivitetene for å fremme likestilling er ikke alltid gjennomført under det vi kan kalle «aktivitets- og redegjøringsplikt -paraplyen».

De semistrukturerte kvalitative intervjuene ble i hovedsak gjennomført via Teams og intervjueren skrev ned notater underveis. Dette kan hindre en tillitsbasert samtale blant annet fordi respondenten kan oppleve at den som intervjuer mister fokus i perioder mens det skrives notater. Erfaringen var imidlertid at respondenter åpent delte sine erfaringer og at det på tross av intervjusettingen, ble god kontakt mellom den som ble intervjuet og intervjueren.

Intervjuene ble ved enkelte anledninger mer preget av dialog i de tilfeller der det eksempelvis kom opp faglige eller juridiske problemstillinger som ble rettet til intervjuer. I disse sammenhengene kan intervjuer ha styrt samtalen i større grad enn ønskelig. Vi anser imidlertid ikke at dette har påvirket svarene i en slik grad at det reduserer kvaliteten på funnene fra intervjuene.

### **Reliabilitet og validitet**

Kvaliteten til kvantitative data uttrykkes i form av reliabilitet og validitet. Reliabiliteten er et uttrykk for hvor pålitelige data vi har, og hvor konsistent datainnsamlingen er foretatt. Validiteten viser i hvilken grad vi har data som er gyldige eller relevante for de problemstillingene som skal belyses. Spørsmålet blir dermed: har vi målt det vi ønsket, og kunne undersøkelsen blitt gjentatt med samme resultat?

For å sikre undersøkelsens reliabilitet, ble det lagt stor vekt på å formulere spørsmålene på en forståelig måte, og bruke riktig og kjent terminologi. For enkelte begreper, som eksempelvis HR-områder og diskrimineringsgrunnlag, ble det inkludert informasjonsbokser med definisjoner i tilknytning til de spørsmålene som fordret at respondentene hadde en tydelig forståelse av hva begrepene innebar. I forkant av at undersøkelsen ble gjennomført, ble spørsmålene testet på tre ulike pilotkommuner som besvarte spørsmålene. Representanter fra pilotkommunene ga i fokusgruppesamtaler tilbakemeldinger på om spørsmålene var forståelige og ikke førende, at svaralternativene var dekkende og balanserte og at spørsmålene opplevdes aktuelle og relevante.

Selve undersøkelsen ble gjennomført på en digital plattform. Samtlige respondenter som besvarte undersøkelsen i det digitale spørreskjemaet, fikk tilsvarende informasjon om hvordan undersøkelsen skulle gjennomføres ved begynnelsen av undersøkelsen og fulgte et identisk oppsett i selve undersøkelsen.

Undersøkelsens reliabilitet underbygges også av at besvarelsene ser ut til å følge et relativt konsistent mønster, og for de aller fleste undersøkelsene er det en logisk sammenheng i hvordan ulike spørsmål besvares, samt hvordan de utdypes i kommentarfelt.

Besvarelsene fra undersøkelsen er også i svært stor grad i overensstemmelse med det som var forventet å finne, det som har blitt pekt på i andre lignende undersøkelser, og det som kom frem gjennom de kvalitative intervjuene. I arbeidet med å analysere og tolke besvarelsene, har flere personer vært involvert for å hindre feiltolkninger eller personlige bias. Både det at besvarelsene samsvarer med forventninger og andre undersøkelser, og at flere personer har vært involvert i tolkningen av dataene, styrker undersøkelsens validitet.

For de kvantitative intervjuene mener vi at en undersøkelse med tilsvarende innretning i stor grad ville målt det samme og gitt de samme resultatene og funnene.

Samtidig som vi mener at reliabiliteten og validiteten har vært godt ivaretatt i gjennomførelsen og analysene av undersøkelsen, kan det eksempelvis tenkes at de som har besvart undersøkelsen, er de som er mest engasjert i tematikken, og at dataene dermed viser en mer positiv innstilling enn hva som er representativt. På samme måte kommer det frem av noen av kommentarene til undersøkelsen at undersøkelsen i seg selv satte søkelys på tematikken og dermed har ført til økt kunnskap om tematikk og lovkrav.

Et annet element er at det er relativt stor variasjon i hvor lang tid respondentene har brukt på å besvare undersøkelsen. Dette kan tenkes å ha sammenheng med hvor grundig undersøkelsen har blitt besvart. Vi ser at 50% av respondentene har brukt mellom 11 minutter (første kvartil, q25) og 31 minutter (tredje kvartil, q75) på å besvare undersøkelsen. Mediantiden for besvarelse av undersøkelsen var 17 minutter (andre kvartil, q50). Til referanse var estimert tidsbruk i forkant av undersøkelsen mellom 15 og 20 minutter.

### **Personvern**

Alle respondentene i den kvantitative undersøkelsen er anonyme, men vi kjenner den enkelte respondents kommunetilhørighet og stillingstittel. I rapporten fremstilles denne informasjonen slik at den ikke er mulig å spore tilbake til respondenten. Kommunenavn er heller ikke brukt i våre interne analyser.

I innledningen til den kvantitative undersøkelsen ble respondentene informert om at informasjonen ikke ville brukes til å spore svarene tilbake til dem. Vi anser det lite sannsynlig at usikkerhet rundt personvern og anonymitet har påvirket respondentene i en slik grad at det er knyttet stor usikkerhet til resultatene.

Kommunene som har deltatt i prosessevalueringen av arbeidet med likelønnskartlegging er ikke anonymiserte i rapporten.

### **Prosessevaluering av likelønnskartlegging**

I prosessevalueringen av likelønnskartlegging, er det viktig å merke seg at vi kun har fulgt to kommuner og at funnene derfor ikke kan anses å være representative i statistisk forstand. Vi ser imidlertid at funnene i prosessevalueringen samsvarer med funnene i vurderingen av kommunens rapportering om likelønn. Vi har også hatt kortere samtaler om likelønnskartlegging med andre kommuner.

Selve tilnærmingen der vi både analyserer og evaluerer en prosess, kan påvirke deltakerne. Dette opplevde vi i noen grad da deltakerne oppfattet at de ikke gjennomførte likelønnskartleggingen i tråd med lovkravene. Dette har nok særlig påvirket anslagene de har gitt for tidsbruk. Vi formoder at noen kan ha tenkt: Når vi egentlig ikke gjennomfører en likelønnskartlegging slik det skal gjøres, hva kan vi da si at vi bruker av tid på arbeidet?

Vi mener likevel at funnene i prosessevalueringene er viktig å merke seg. Funnene gir innspill til hvordan en likelønnsvurdering kan foregå. Videre berører de utfordringene kommunene møter med tanke på kunnskap om kravene til kartlegging, mangel på økonomiske og menneskelige ressurser, i tillegg til hvordan innretningen av tariffsystemet påvirker prosessen.

#### **Økonomisk-administrative vurderinger**

Basert på utvalget i de kvantitative spørreundersøkelsene er det gjort beregninger av de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Respondentene ble bedt om å gi et anslag på eget arbeid og et anslag for det totale arbeidet i kommunen. Det er knyttet usikkerhet til anslaget respondentene ga, særlig for andre ansattes arbeid med plikten. Etter vår vurdering er det dataene i denne delen av rapporten det er knyttet mest usikkerhet til.

# EN HISTORISK FREMSTILLING AV ARBEID MED LIKESTILLING OG UTVIKLING AV LOVKRAV I NORGE

---

02



## 2 Et historisk tilbakeblikk på likestillingsarbeidet og utvikling av lovkrav i Norge<sup>17</sup>

I Norge, som i mange andre deler av verden, har kjønnslikestilling av historiske årsaker vært det primære fokus frem til diskrimineringsloven om etnisitet kom i 2005, etterfulgt av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2008. I 2018 fikk vi en felles likestillingslov for alle diskrimineringsgrunnlag, og i 2020 fikk vi loven slik vi kjenner den i dag.

Dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt dekker alle diskrimineringsgrunnlag i loven, foruten aldersdiskriminering.<sup>18</sup>

I de senere årene har lovkravene gått fra primært å være et vern mot diskriminering på individuelt nivå, til også å være et vern mot diskriminering på strukturelt nivå. Tidligere var den eneste muligheten for enkeltpersoner som opplevde seg diskriminert, å løfte saken selv, enten internt på egen arbeidsplass eller i nemnds- eller rettsystemet. Enkeltpersonen måtte da peke på et økonomisk tap og kreve retting eller erstatning. Noen enkeltsaker i rettsapparatet skapte presedens for senere saker. Å kjempe for sin sak i en rettsak eller i Diskrimineringsnemnda, koster krefter og gjerne penger. De fleste enkeltpersoner har i slike situasjoner heller sett seg om etter annet arbeid.

I takt med økt kunnskap gjennom forskning, samt FN-konvensjoner som peker på sammenhengene mellom stater og private aktørers ansvar for å sikre oppfyllelse av menneskerettighetene, er det i stadig økende grad rettet fokus på det forebyggende arbeidet for å *hindre* at diskriminering skal skje. I EU og EØS-landene er det økte krav i nasjonal lov om at arbeidsgiverne skal bidra til likestilling på et strukturelt nivå.

Når vi snakker om arbeidslivet, beskriver begrepet 'strukturer' de måter en arbeidsgiver velger å organisere og lede sin virksomhet i strategi, ledelse, retningslinjer og på ulike HR-områder, og om dette skjer på en måte som gir like muligheter og hindrer diskriminering. Dette omtales ofte som *det strukturelle diskrimineringsvernet*, altså det forebyggende arbeidet som skal sikre like muligheter slik at det ikke skjer forskjellsbehandling på individuelt grunnlag<sup>19</sup>. Dette grepet går igjen for alle diskrimineringsgrunnlag. Dersom det gjøres tilpasninger i miljøet rundt, blir det færre diskrimineringstilfeller. Et kjent eksempel er tiltak som sikrer universell utforming for de i rullestol. Slike tiltak kommer også personer med barnevogner til gode, og sikrer at personer i rullestol ikke blir diskriminert.

Bestemmelsene i aktivitets- og redegjørelsesplikten er gode eksempler på dette. Dette er lovgivning som pålegger de som eier strukturene, altså de som bestemmer hvordan en virksomhet skal ledes og organiseres, plikter og krav til hvordan arbeidet skal foregå. Loven pålegger arbeidsgiverne å evaluere måten de arbeider på. For kommunenes del betyr dette helt konkret at de har et ansvar for å sikre strukturer som ikke bidrar til å diskriminere grupper, men tvert imot bidrar til å fremme likestilling.

### *Kort historisk tilbakeblikk som forklarer dagens likestillings situasjon*

I norsk sammenheng startet likestillingskampen som en kamp for like rettigheter og like muligheter for kvinner og menn. Med den industrielle revolusjonen som bakteppe kom menn og kvinner ut i lønnet

---

<sup>17</sup> Presentasjonen er basert på informasjon fra Store Norske Leksikon på nett, Wikipedia, NOU 2008:6 Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn, 60 damer du skulle ha møtt (Marta Breen og Jenny Jordahl 2016).

<sup>18</sup> Aldersdiskriminering er regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 13.

<sup>19</sup> CEDAW, FNs kvinnekonvensjon, artikkel 2 og CRPD, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Preamble letter (e) Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others.

arbeid. Kvinnene hadde gjennomgående færre muligheter til å komme i arbeid, og hadde dårligere arbeidsvilkår og lavere lønn enn menn. I perioden på slutten av 1800-tallet handlet likestillingskampen i stor grad om kvinners rett til arbeid, sikkerhet og hygiene på arbeidsplassen, og en regulert arbeidstid.

I tillegg til utfordringene med tilgang til arbeid, var likelønnskampen ikke enkel å vinne. De første kravene om likelønn kom på 1890-tallet, da kvinnelige fyrstikkarbeidere i Oslo streiket for denne rettigheten. I mellomkrigstiden lå kvinners lønn på mellom 60 og 80% av menns lønn, selv for likt arbeid. I 1949 ble det satt ned en likelønnskomité, og i 1951 vedtok ILO (International Labour Organization) en konvensjon om lik lønn for kvinner og menn for arbeid av samme verdi. I Norge ble denne konvensjonen ratifisert i 1959. Likevel var det vanlig med kvinnetariffer, som skilte seg fra menns tariffer ved å ligge lavere selv for like stillinger. Først på 1960-tallet ble kvinnetariffene historie.

I 2008 kom likelønnskommisjonen ledet av Anne Enger med utredningen «Kjønn og lønn - Fakta, analyser og virkemidler for likelønn»<sup>20</sup>. I utredningen gis en omfattende gjennomgang av ulike årsaker og perspektiver på ulikelønn. En analyse og tilnærming peker på såkalt «stillingsdiskriminering», ofte kalt det *horisontalt* delte arbeidsmarkedet i Norge. Kvinner og menn jobber i ulike stillinger. Disse stillingene har tradisjonelt sett blitt vurdert og lønnet ulikt, og menn tenderer til å være i stillinger som vurderes å være av høyere verdi enn de stillinger der kvinner typisk befinner seg, og har dermed høyere lønn.

Dette gjenkjenner vi fra dagens lovkrav, der verdivurdering av stillinger er lovpålagt å gjennomføre hvert annet år. Likelønnskommisjonen foreslo et lønnsloft for utvalgte kvinnedominerte yrker i offentlig sektor gjennom en pott på 3 milliarder kroner. Forslaget ble ikke politisk behandlet.

I 1978 ble likestillingsloven (kjønnslikestilling) vedtatt i Norge. Loven har blitt endret flere ganger, med den foreløpig siste endringen 1. januar 2020. Når mange arbeidsgivere, også i herværende undersøkelse fra 2023/2024, oppgir at de primært jobber med tematikk knyttet til kjønnslikestilling, finner vi deler av forklaringen i den historiske utviklingen. Dette ser vi også i dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt for arbeidsgivere, der det kun er hjemmel til å offentliggjøre tall og statistikk for såkalt faktisk tilstand for kjønnslikestilling. Samtidig underbygger våre funn at det er viktig å få frem de krav som følger av aktivitets- og redegjørelsesplikten, slik at kunnskapen om hvordan arbeidsgivere skal jobbe systematisk for å sikre likestilling på *alle* HR-områder og diskrimineringsgrunnlag, blir høynet.

Selv om den norske likestillingskampen fremdeles er preget av fokus på kjønnslikestilling, bidrar både en mer mangfoldig befolkning samt tydeligere lovkrav på alle grunnlag, til at flere arbeidsgivere og organisasjoner i økende grad jobber med likestilling også på andre områder som eksempelvis etnisitet, nedsatt funksjonsevne og kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk.

---

<sup>20</sup> [NOU 2008: 6 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/NOU20086): Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for likelønn

**AKTIVITETS- OG  
REDEGJØRELSESPLIKTEN:  
EN PLIKT – TRE KRAV**

---

**03**

### 3 Aktivitets- og redegjørelsesplikten: En plikt – tre krav

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er norske arbeidsgiveres plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig med å fremme likestilling og hindre diskriminering i arbeidslivet. Plikten til å arbeide systematisk med å fremme likestilling og ha intern dokumentasjon for arbeidet, kalles gjerne *den generelle aktivitetsplikten*. Denne gjelder for alle norske arbeidsgivere, og er den totale plikten for private arbeidsgivere som jevnlig sysselsetter færre enn 50 ansatte<sup>21</sup>.

Offentlige virksomheter og større private virksomheter er omfattet av det som ofte omtales som den *konkretiserte aktivitetsplikten*. Her er arbeidsgiver forpliktet til å jobbe etter en bestemt fire-steps arbeidsmetode og de er videre forpliktet til å redegjøre offentlig for arbeidet. Norske kommuner, med unntak av Svalbard, er omfattet av den konkretiserte plikten.

#### 3.1 Bakgrunn for plikten

Vernet mot diskriminering av enkeltpersoner, enten det skyldes kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Grunnlagene springer ut av FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948 som i innledningen presiserer at troen på grunnleggende menneskerettigheter, på menneskets verdighet og verdi og på like rettigheter for menn og kvinner.

Etter Verdenserklæringen er det vedtatt en rekke FN-konvensjoner som utdyper menneskerettighetene sett i kontekst med de ulike praktiske utfordringene. Samtlige konvensjoner presiserer et vern mot diskriminering på individuelt grunnlag, samtidig som det er presisert plikter og ansvar for både statene såvel som arbeidsgivere i arbeidet med å sikre like rettigheter. Fokuset var i de første tiårene på individenes vern og deres rett til å kreve sine rettigheter enten i kontakt med arbeidsgiver, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Diskrimineringsnemnda eller i domstolene.

FN-komiteene tolker konvensjonene og utarbeider anbefalinger om hvordan artiklene skal forstås. I disse anbefalingene ligger mye kunnskap om sammenhengen mellom det individuelle og strukturelle diskrimineringsvernet. Vernet mot diskriminering på individuelt grunnlag består, men et økt fokus legges på det forebyggende arbeidet med et strukturelt vern for å sikre likestilling og hindre diskriminering at diskriminering skjer i de individuelle tilfellene.

Den samme utviklingen, med et stadig sterkere fokus på det strukturelle diskrimineringsvernet, er synlig også i EU. Fra en likelønnsbestemmelse i den første traktaten i 1957, er likestilling nedfelt i en rekke EU-direktiver og presisert i EU Charter om menneskerettigheter. Den seneste utviklingen er at EU-kommisjonen har innarbeidet likestilling og menneskerettigheter inn i hele bærekraftsarbeidet, noe som kommer til syne i alle direktiver og forordninger.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er per i dag det eneste verktøyet vi har for å sikre en kartlegging av det arbeidet som gjøres for å skape likestilling og hindre diskriminering. Presiseringen av det strukturelle likestillingsarbeidet som arbeidsgivers plikt er gradvis innført i likestillingsloven. Fra tidlig 2000-tall kom

---

<sup>21</sup> Arbeidsgivere som har mellom 20 og 50 ansatte kan omfattes av den konkretiserte plikten dersom en av partene i arbeidslivet har krevd at den fire-steps arbeidsmodellen benyttes. Etter ordlyden i § 26 annet ledd, gjelder dette kun private virksomheter.

arbeidsgivers konkrete plikt til å jobbe systematisk og forebyggende med kjønnslikestilling. Bestemmelsen slik den er i dag kom inn i 2018 og med tilhørende skjerpelse 1. januar 2020.

Årsaken til at loven er utformet med både kvalitative og kvantitative rapporteringsplikter og en lovpålagt arbeidsmetode, er basert på kunnskap om hvilke forhold som påvirker likestilling og inkludering positivt eller negativt. Her kan særlig de to utvalgene Hege Skjeie ledet i 2011 (NOU 2011: 18 «Struktur for likestilling») og 2012 (NOU 2012:15 «Politikk for likestilling») trekkes frem som viktige for likestillingsfeltet og den videre lovutviklingen.<sup>22</sup>

I del 1 av rapporteringen, faktisk tilstand for kjønnslikestilling, skal kommunene oppgi fordeling av kvinner og menn, uttak av foreldrepermisjon mellom kvinner og menn og forekomst av deltid mellom kvinner og menn. De skal også gjøre en likelønnskartlegging for å sikre at arbeidstakere for lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik verdi.

Den lovpålagte arbeidsmetodikken skal sikre at virksomheten både vurderer forhold der det er risiko for diskriminering, men også forhold som utgjør hindre i veien for å oppnå likestilling. Dette, inkludert blant annet omtale av retningslinjer for arbeidet, omtales i del 2 av redegjørelsen.

Arbeidsmetodikken inkluderer er både et *nå-perspektiv* – hvilke utfordringer har vi i dag, og et *fremtidsperspektiv* – hvilke utfordringer kan vi oppleve i fremtiden og hva kan vi gjøre for å hindre diskriminering i fremtiden. Det viser også tydelig at aktivitets- og redegjørelsesplikten ikke kun handler om å unngå å diskriminere, det handler også om å fremme likestilling.

Lovteksten er relativt kortfattet. Vår vurdering er at det ikke er mulig å lese seg til hvordan rapporteringen skal gjøres i tråd med minimumskravene hvis man ikke også leser forarbeidet og/eller Bufdirs veiledningsmaterieell. Dette bidrar til at mange arbeidsgivere opplever plikten vanskeligere tilgjengelig enn en del andre lovkrav, og dermed vanskeligere å oppfylle.

### 3.2 Den konkretiserte aktivitetsplikten

Den konkretiserte aktivitetsplikten pålegger kommunene å arbeide med å *fremme* likestilling og *hindre* diskriminering på minst seks HR-områder og en rekke diskrimineringsgrunnlag. HR- områdene nevnt i loven er rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, tilrettelegging, utviklingsmuligheter og opplæring, samt kombinasjon av arbeid og familieliv. Diskrimineringsgrunnlag er forhold ved en person eller situasjoner man kan befinne seg i, som det er ulovlig å diskriminere på bakgrunn av. I aktivitets- og redegjørelsesplikten omfattes kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene. I tillegg er kommunene forpliktet til å søke og hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold.

Pliktsubjektet i denne sammenheng er den juridiske enheten. En kommune er en juridisk enhet og dekker en rekke funksjoner og fagområder som typisk består av en sentral administrasjon og ulike ytre enheter som ivaretar ulike deler av kommunens samfunnsoppdrag. Kommunen skal jobbe aktivt og redegjøre for arbeidet med likestilling og mangfold for alle kommunens enheter og områder i én redegjørelse.

For kommunene skal arbeidet foregå etter en lovpålagt fire-steps arbeidsmetode:

---

<sup>22</sup> [NOU 2011:18 «Struktur for likestilling»](#) og [NOU 2012:15 «Politikk for likestilling»](#). [NOU 2011:18 «Struktur for likestilling»](#) og [NOU 2012:15 «Politikk for likestilling»](#).

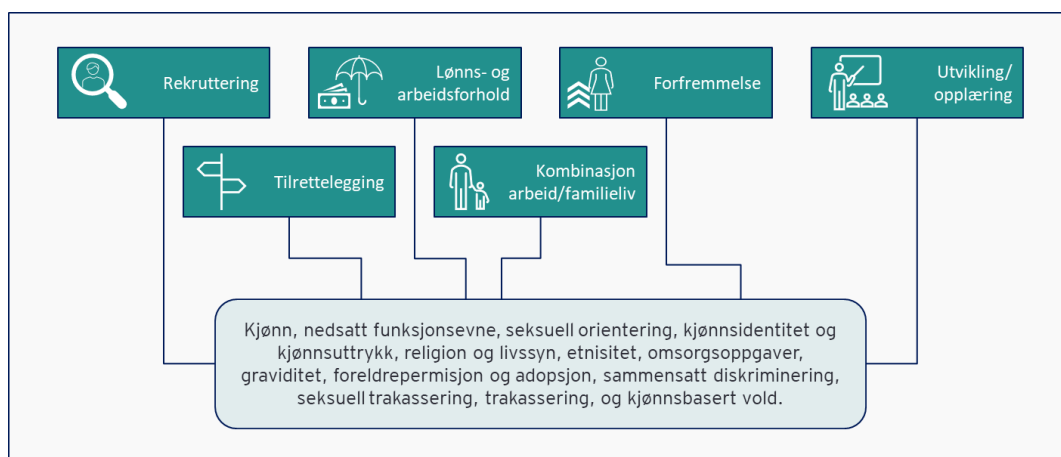


- a. undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid,
- b. analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- c. iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
- d. vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

Helt konkret betyr dette at kommunene skal evaluere de prosessene/rutinene de har på plass knyttet til rekruttering, lønnsfastsettelse, forfremmelse med mer, for å vurdere om det er risiko for diskriminering eller hindre i veien for likestilling. Denne vurderingen skal foretas opp mot alle diskrimineringsgrunnlagene både enkeltvis og samlet, eksempelvis kjønn, etnisitet, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse.

Det er viktig å merke seg at det ikke er tilstrekkelig å sikre at ansatte *ikke* blir diskriminert. Intensjonen med lovkravet er at kommunen som arbeidsgiver skal vurdere tiltak som kan bidra til å *fremme* likestilling. Plikten gjelder dermed ikke kun nåværende utfordringer, men kommunen skal bruke arbeidsmetoden til å identifisere forhold de ennå ikke har vært oppmerksomme på og eventuelle fremtidige hindre for likestilling. Når hindrene er avdekket skal arbeidsgivere iverksette egnete tiltak for å sikre like muligheter.

Figuren nedenfor illustrerer systematikken i, og omfanget av, arbeidet med aktivitetsplikten.



Kommunen som arbeidsgiver har ansatte som skal løse et bredt spekter av oppgaver i mange ulike enheter. Det er alt fra kontorrelaterte administrative stillinger, til eksempelvis stillinger i helse- og omsorgstjenester der ansatte har fysisk tøffe jobber ut mot brukere. Av denne grunn vil både risiko for å bli utsatt for diskriminering og type risiko, variere fra enhet til enhet og mellom ulike fagområder. Dette betyr at når en kommune skal skrive redegjørelsen for arbeidet med likestilling, er de nødt til å sikre seg informasjon både fra sentral administrasjon og også alle ytre enheter om de evalueringene og tiltakene som er iverksatt. Dette krever at ledere i hele kommunen har kunnskap om kravene til arbeidsmetodikk og lovkrav, samt at det er utviklet systemer for å rapportere funn og tiltak fra enhetene og inn til de ansvarlige i kommunenes administrasjon som skal føre redegjørelsen i pennen.

### 3.3 Likelønnskartlegging

Den 1. januar 2020 ble plikten til å gjøre likelønnskartlegginger i forbindelse med arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten lagt inn som en del av plikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 26, bokstav a, og forarbeidene til loven tydeliggjorde metoden for arbeidet<sup>23</sup>. Gjennom denne forsterkningen i loven ble lønnskartleggingsplikten i større grad kjent hos norske arbeidsgivere.

Arbeidsgiver er forpliktet til å gjøre en likelønnskartlegging hvert annet år, og resultatene av kartleggingen skal offentliggjøres i redegjørelsen.

Likelønn er definert som både *lik lønn for likt arbeid* og *lik lønn for arbeid av lik verdi*<sup>24</sup>. I arbeidet med likelønn i tråd med aktivitets- og redegjørelsesplikten er det likelønn på et strukturelt nivå som er av interesse. Med dette menes at det ikke er eventuelle lønnsforskjeller mellom enkeltpersoner som skal vurderes, men derimot eventuelle lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i stillingsgrupper/kategorier der det utføres likt arbeid eller arbeid av lik verdi.

I korte trekk skal likelønnsvurderingen skje gjennom at arbeidsgiver vurderer ulike stillinger opp mot hverandre for å avklare om det er likt arbeid eller arbeid av lik verdi. Alle ansatte skal inkluderes i kartleggingen.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 34 definerer hva som er likelønn:



*Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen skal fastsettes på samme måte, uten hensyn til kjønn.*

*Retten etter første ledd gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulikefag, eller lønnen reguleres i ulike tariff avtaler.*

*Om arbeidene er av lik verdi, avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.*

*Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlaget og alle andre tillegg, fordeler og andre goder som ytes av arbeidsgiveren.*

I praksis betyr dette at kommunene må vurdere alle sine stillinger basert på kompetanse, og eksempelvis andre forhold som anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold på tvers av lønnskapitler og mellom ulike etater og sektorer. Stillinger som defineres å ha lik verdi basert på eksempelvis disse kriteriene eller andre faktorer, er stillinger av lik verdi i en likelønnsvurdering, og skal havne i samme lønnskategori. Tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte skal være med i vurderingen av hvilke stillinger som havner i hvilken kategori.

Ansatte har rett til innsyn i gjennomsnittslønnen i den stillingskategorien de er plassert i.

Det er presisert i forarbeidene til loven at vurderingene skal foregå på tvers av tariffområder og fagforeningstilknytning<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Prop.63 L (2018–2019) Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten.

<sup>24</sup> Se likestilling- og diskrimineringsloven § 34.

<sup>25</sup> Prop.63 L (2018–2019) kap. 3.7.1 og 3.7.2

Likelønnskartleggingen er særlig viktig nettopp fordi det i Norge både er et kjønnsdelt utdannings- og arbeidsmarked der kvinner befinner seg i visse yrker, og menn i visse yrker.

Ytterligere informasjon om formål og bakgrunn for likelønnskartleggingen omtales i kapittel 5 «Prosessevaluering av likelønn».

### 3.4 Redegjørelsesplikt

I tråd med likestillings- og diskrimineringslovens § 26 bokstav a<sup>26</sup>, skal alle offentlige arbeidsgivere (og private arbeidsgivere av en viss størrelse) gi en todelt redegjørelse for arbeidet med likestilling. Det er redegjørelsen som håndheves av Diskrimineringsnemnda. Med dette menes at dersom Likestillings- og diskrimineringsombudet klager en redegjørelse inn for Diskrimineringsnemnda, skal nemnda behandle klagen og vurdere redegjørelsen. Dersom redegjørelsen etter Diskrimineringsnemndas mening ikke er i tråd med kravene i lov, forarbeider og myndighetenes veiledningsmaterieell, kan nemnda treffe vedtak om stansing, retting, eller tvangsmulkt <sup>27</sup>

Kommunene skal i del 1 redegjøre for faktisk tilstand for kjønnslikestilling, inkludert offentliggjøring av resultat av lønnskartlegging og kartlegging av ufrivillig deltid hvert annet år. I del 2 skal de beskrive arbeidet med aktivitetsplikten på alle personalområder og alle diskrimineringsgrunnlag.

#### Del 1 – Faktisk tilstand for kjønnslikestilling

I del 1 av redegjørelsen skal kommunen presentere tall og statistikk knyttet til ulike parametere som kjønnsfordeling i deltidsstillinger og midlertidige stillinger, i tillegg til uttak av foreldrepermisjon. Dette er parametere vi vet påvirker likestillingssituasjonen i en virksomhet. I tabellen nedenfor følger en skjematisk fremstilling av hvilke elementer kommune skal rapportere på hvert år, og hvilke de skal rapportere på hvert annet år.

Hvert år	Hvert annet år
Andel kvinner og menn ansatt i kommunen	Resultat av likelønnskartlegging
Andel kvinner og menn i midlertidige stillinger	Resultat av kartlegging av ufrivillig deltid
Andel kvinner og menn i deltidsstillinger	
Uttak av foreldrepermisjoner fordelt på kvinner og menn (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet anbefaler i sin veiledning at dette oppgis i gjennomsnittlig uttak i uker)	

#### Del 2: Redegjøre for hva kommunen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten

I del 2 skal kommunene redegjøre for arbeidet de har gjort for å oppfylle lovens aktivitetsplikt. Ifølge forarbeidene til loven og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sitt veiledningsmaterieell<sup>28</sup>, betyr dette at kommune som et minimum skal;

<sup>26</sup> <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26a>

<sup>27</sup> [Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda \(diskrimineringsombudsloven\) - Lovdata](#)

<sup>28</sup> [Aktivitets- og redegjørelsesplikt \(ARP\) for arbeidsgivere | Bufdir](#)



- beskrive arbeidet de har gjort etter den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen, beskrive de retningslinjer, rutiner og policyer de har for arbeidet med likestilling og
- hvordan denne politikken omdannes til praktisk likestillingsarbeid.
- informere om de utfordringene de har avdekket, og de tiltakene de har iverksatt/planlagt iverksatt for å fremme likestilling.

Redegjørelsen skal ifølge lovkravene offentliggjøres i årsberetning/rapport eller i annet offentlig tilgjengelig dokument. Redegjørelsen skal dekke hele kommunen - den juridiske enheten - og skal dekke arbeid, risiko og tiltak for alle enheter og fagområder. Kommuner har et bredt spekter av enheter og fagområder og vil dermed ha ulike utfordringer i den sentrale administrasjonen sammenlignet med eksempelvis utdannings-, helse- og omsorgssektoren eller teknisk etat. For at redegjørelsen skal dekke hele kommunens arbeid, må alle sektorer og ytre enheter jobbe systematisk med likestilling, og ikke minst rapportere til de som har ansvar for å skrive redegjørelsen.

I kapittel 4 omtaler vi hvordan arbeidet foregår i kommunene og i hvilken grad de oppfyller de lovpålagte pliktene til praktisk arbeid og rapportering.

### **3.5 Oppsummering**

Det er den enkelte juridiske enhet som har plikter til å arbeide og rapportere i tråd med kravene i likestillings- og diskrimineringslovens § 26.

For offentlige arbeidsgivere er aktivitets- og redegjørelsesplikten tredelt. Det handler om aktivt likestillingsfremmende arbeid på minimum seks HR-områder og en rekke diskrimineringsgrunnlag. I tillegg skal arbeidsgiverne søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold.

I tillegg til det aktive og forebyggende arbeidet kreves både intern dokumentasjon av arbeidet og offentlig rapportering. Videre kreves det at kommunene, minst annet hvert år, gjennomfører en kartlegging av ufrivillig deltid og en likelønnskartlegging, og offentliggjør resultatet av kartleggingen.

Redegjørelsen for arbeidet håndheves av Diskrimineringsnemnda. En mangelfull redegjørelse kan sanksjoneres med krav til eksempelvis stansing, retting eller tvangsmulkt.

# KOMMUNENES ARBEID MED AKTIVITETS- OG REDEGJØRELSESPLIKTEN

---

04

## 4 Kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten

Arbeid og rapportering i tråd med aktivitets- og redegjørelsesplikten er en omfattende oppgave som består av aktivt likestillingsfremmende arbeid, intern og ekstern dokumentasjon av arbeidet og offentliggjøring av resultatene av kartlegging av ufrivillig deltid og likelønnskartlegging,

Formålet med dette prosjektet har vært å få forståelse og innsikt i hvordan norske kommuner arbeider for å fremme likestilling og hindre diskriminering i tråd med kravene i ARP, og om lovkravet er et egnet verktøy for kommunene i deres arbeid med å fremme likestilling.

Basert på data som er samlet inn gjennom kvalitative intervjuer, kvantitative spørreundersøkelser og analyse av 40 kommuners offentlige redegjørelser for arbeidet, har vi et godt et bilde av kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Dataene tyder på at mange kommuner jobber med likestilling og ikke-diskriminering. Vår vurdering er imidlertid at lovkravene i likestillings- og diskrimineringsloven kun er én av driverne for arbeidet. Mange kommuner jobber ikke fullt og helt i tråd med lovkravene i § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven og de redegjør heller ikke for arbeidet i tråd med lovkravene. Likevel kan de ha både målsettinger og tiltak for å sikre likestilling.

Som en av respondentene uttrykker det:

» *«Vår innsats på området skyldes egenverdien av innsatsen, ikke ARP.»*

En annen sier det slik:

» *«Alle momentene som er med i modellen brukes, men vi tenker muligens ikke at vi ikke bruker en modell. Det er innarbeidet i prosessene, eksempelvis formulert med andre begreper.»*

I dette kapitlet vurderer vi arbeidet med likestilling i kommunene, knyttet opp mot de rettslige kravene i aktivitets- og redegjørelsesplikten.

### 4.1 Den konkretiserte aktivitetsplikten

Den konkretiserte aktivitetsplikten henviser til arbeidsgivers arbeid med seks HR-områder og diskrimineringsgrunnlagene etter den fire-steps arbeidsmetoden. HR-områder er i loven definert som rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter/opplæring, tilrettelegging og kombinasjon av arbeid og familieliv.

Diskrimineringsgrunnlag som er definert i loven er; kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene. I tillegg skal arbeidsgiver søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold.

Den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen er som følger:

- a. undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid,
- b. analysere årsakene til identifiserte risikoer,

- c. iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
- d. vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

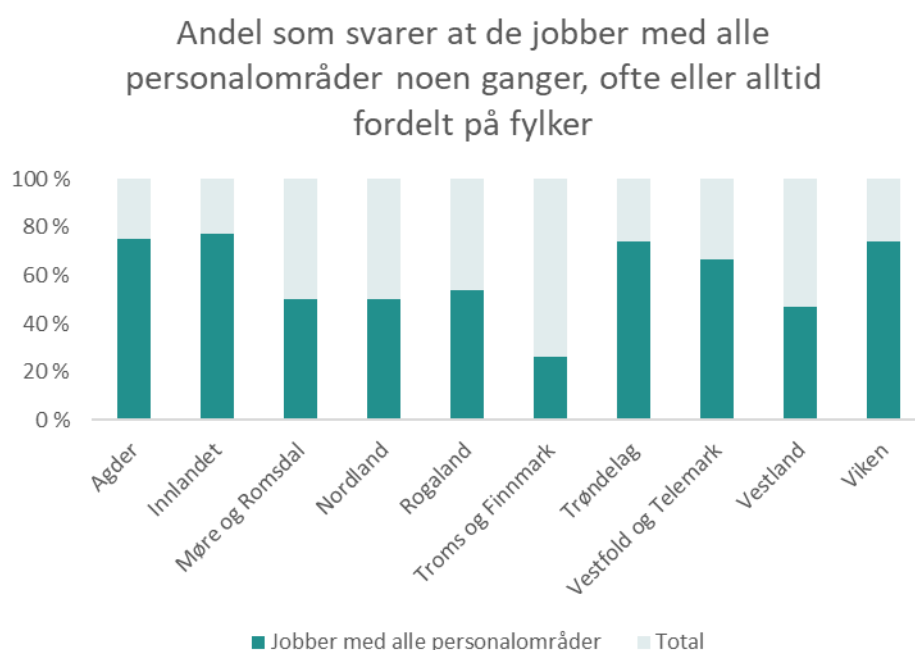
I vårt materiale er det, som tidligere nevnt, mange ulike tilnærminger til arbeidet med aktivitetsplikten. Hvilken tilnærming den enkelte kommunen har, påvirkes blant annet av kommunens størrelse, ressurstilgang både økonomisk og med tanke på personell, prioriteringer, kunnskap om plikten og oppfatning av om likestilling, eller kanskje heller diskriminering, er en utfordring i kommunen eller ikke.

### Arbeid med HR-områder

Respondentene i den kvantitative undersøkelsen ble spurt om i hvilken grad de jobbet med de ulike HR-områdene. 62% av respondentene oppga at de jobber med alle personalområdene «noen ganger», «ofte» eller «alltid». I figuren nedenfor ser vi hvordan respondentenes svar fordeler seg fylkesvis.

Det er kun 8% som oppgir at de alltid jobber med alle personalområder.

Det er HR-områdene *rekruttering og lønns- og arbeidsvilkår* de fleste rapporterer å jobbe med. Hele 70% av respondentene jobber med disse områdene. *Forfremmelse* er det området færrest jobber med. Det er 20% av de spurte som svarer at de jobber med dette.



Med støtte i de kvalitative intervjuene og i kommentarene som er gitt i den kvantitative undersøkelsen, kan vi si at hovedårsaken til at det er rekruttering og lønns- og arbeidsvilkår det jobbes mest med er knyttet til at dette er «ordinære» prosesser som kommunene arbeider med jevnt og trutt gjennom hele året, og at det er områder der respondentene opplever at de har utfordringer. Eksempelvis forteller enkelte respondenter at kommunen de jobber i har problemer med å rekruttere ansatte. Av denne grunn bruker de tid på å utforme stillingsannonser som skal appellere til flest mulig, og de strekker seg så langt de kan for å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår.

Vi har ikke data fra vår undersøkelse som kan bidra direkte til å forstå hvorfor forfremmelse er området kommunene jobber minst med. Vår erfaring i arbeid med kunder i privat sektor, er at de i stor grad benytter tilsvarende tilnærming, rutiner og retningslinjer i arbeidet med forfremmelse, som ved rekruttering. Dette kan være en mulig forklaring også i kommunesektoren.

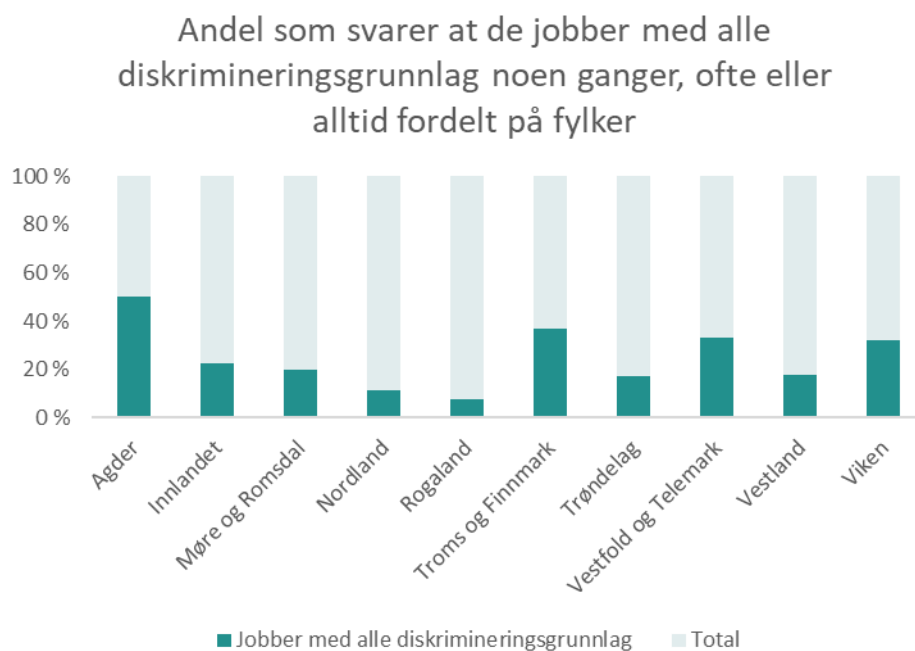
Det er imidlertid liten tvil om at 'forfremmelse' er viktig i et likestillingsperspektiv i kommunene. Tall fra SSB viser at kvinner dominerer antall ansatte i kommunesektoren der fordelingen er 71% kvinner og 29% menn.<sup>29</sup> Likevel er det «kun» 38% av lederne i sektoren som er kvinner<sup>30</sup>. Det å forstå om det er noen hindre for at kvinner skal påta seg lederoppgaver høyere opp i hierarkiet, er viktig for å få en jevnere kjønnsfordeling blant lederne.

### Arbeid med diskrimineringsgrunnlag

I figuren nedenfor ser vi i hvilken grad kommunene i de ulike fylkene oppgir at de jobber med alle diskrimineringsgrunnlagene «noen ganger», «ofte» eller «alltid». Av 189 respondenter er det 25% som oppgir at de noen ganger, ofte eller alltid jobber med dette.

Det er kun ~3% som oppgir at de alltid jobber med alle diskrimineringsgrunnlag. Det er *graviditet* flest respondenter sier at de ofte eller alltid jobber med (55%), tett etterfulgt av *kjønn* (53%)

*Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk* er det færrest respondenter jobber med. 46% sier at de sjelden eller aldri jobber med dette.



Disse funnene stemmer overens med våre erfaringer etter å ha lest langt over 150 virksomheters rapporter for arbeidet med ARP<sup>31</sup>. Det må også kunne sies å stemme med hvordan saker inn til Likestillings- og diskrimineringsombudets veiledningstjeneste fordeler seg. Tall fra perioden 2018 til 2020

<sup>29</sup> [På stedet hvil: Kvinner dominerer offentlig sektor, menn privat sektor - SSB](#)

<sup>30</sup> [Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene – SSB](#)

<sup>31</sup> [Praksisundersøkelsen 2022 – Aktivitets- og redegjørelsesplikten | EY Norge](#) + diverse gjennomganger av rapporter på vegne av kunder for perioden 2021 - 2023

viser at hele 25% av alle veiledningssaker ombudet mottar, handler om forskjellsbehandling av gravide i arbeidslivet <sup>32</sup>. Det behandles også mange saker i Diskrimineringsnemnda gjeldende graviditet. For alle arbeidsgivere er graviditet hos arbeidssøkere en kjent problemstilling som dukker opp med jevne mellomrom og som de dermed «tvinges» til å forholde seg til. Tilsvarende er det for arbeidet med kjønnslikestilling. I redegjørelsen er det slik at del 1 av redegjørelsen skal omhandle faktisk tilstand for kjønnslikestilling. Dette konkrete rapporteringskravet blir derfor det mest sentrale for mange arbeidsgivere.

Som en av respondentene våre uttrykker det:



«Vi jobber primært med graviditet og kjønnslikestilling. De andre grunnlagene virker fremmed.»

Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk er diskrimineringsgrunnlag som kom inn i diskrimineringslovgivningen om seksuell orientering i 2013, og deretter ble videreført i den felles likestillings- og diskrimineringsloven fra 2018. Selv om en del arbeidsgivere har ansatte med et annet kjønnsuttrykk enn normen, eller en annen kjønnsidentitet enn sitt biologiske kjønn, er dette fremdeles en sjelden problemstilling for de fleste. Det kan derfor være slik at det, slik vår respondent uttrykte det, oppleves «fremmed».

Som vi skal se i det videre, er kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten et felt som preges av mangel på både økonomiske og menneskelige ressurser. Vår vurdering er at situasjonen med mangel på ressurser er med på å bidra til at det *forebyggende og fremtidsrettede* perspektivet som lovgivningen legger opp til, må vike for et mer reaktivt perspektiv der kommunene jobber for å løse de akutte problemstillingene de opplever.

### Fire-steps arbeidsmodell

Kun 12% av respondentene svarer at de arbeider helt i tråd med den fire-steps arbeidsmodellen som følger av § 26, annet ledd i likestillings- og diskrimineringsloven. Hele 40% av kommunene bekrefter at den lovpålagte arbeidsmodellen ikke er integrert i arbeidet. 40% av respondentene oppgir at arbeidsmodellen til dels er integrert i arbeidet, og 8% at de ikke vet om modellen er integrert i arbeidet.

En av respondentene skriver dette:



«Vi jobber med temaet, men modellen oppleves som omfattende og til dels krevende i et lite samfunn som er oversiktlig og preget av åpenhet. Det betyr ikke at modellen ikke er relevant, men at vi må bli flinkere til å finne gode metoder for å implementere modellen i sterkere grad tilpasset de lokale forholdene. Her har vi så langt ikke vært flinke nok.»

Respondentens beskrivelse av utfordringene med å implementere den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen er gjenkjennbar fra andre sektorer og virksomheter vi har arbeidet med. Selv om arbeidsmodellen er ment å bidra til at hver enkelt arbeidsgiver skal identifisere de *konkrete* utfordringene i egen virksomhet, og utarbeide *skreddersydde* tiltak som skal løse de identifiserte utfordringene, er dette den delen av plikten de fleste virksomheter sliter med å gjennomføre. Dels kan dette skyldes manglende kjennskap til lovkravene, men også at arbeidsmodellen er omfattende fordi den krever arbeid på alle 6 HR-områder og alle diskrimineringsgrunnlag. Vi ser også at det er i beskrivelsen av

---

<sup>32</sup> [AFI rapport nr. 3, 2021: Diskriminering av foreldre i arbeidslivet \(Ido.no\)](#)

arbeidet med, og resultatet av denne risikokartleggingen, at det er her de aller fleste redegjørelser er mangelfulle<sup>33</sup>.

Funnene over gjenspeiler seg naturlig nok i de økonomisk-administrative analysene vi har gjennomført, og er en av årsakene til den lave tidsbruken vi ser at kommunene har i arbeidet med likestilling. Dette utdypes i vedlegg 6 Økonomisk – administrative konsekvenser.

#### 4.1.1 Faktorer som påvirker arbeidet med aktivitetsplikten

Ingen av kommunene som er representert i vår undersøkelse, jobber på en slik måte at de dekker alle elementer og krav i aktivitetsplikten i tråd med lov, forarbeider og myndighetenes veiledningsmaterieil. Det er mange årsaker til dette.

En sentral årsak til at det ikke arbeides etter ARP-kravene og metoden, er ifølge respondentene mangel på *tid* og *ressurser* til å gjennomføre arbeidet. Dette er samme funn som vi er kjent med fra undersøkelser av arbeid med likestilling innen idretten, eksempelvis i undersøkelsen «Idrettsgleder for alle». Her oppgis også mangel på ressurser som en viktig årsak til at forbundene og idrettslagene ikke jobber systematisk med likestilling og mangfold<sup>34</sup>. I kommunene nevnes forhold som pandemihåndtering, kommunesammenslåing og flyktningkrise som eksempler på forhold som gjør at kommunene må prioritere annet arbeid.

Hege Skjeie og Mari Teigen lanserte i 2003 begrepet 'likestillingens vikeplikt'.<sup>35</sup> Begrepet viser til forhold der spørsmål om likestilling settes opp mot andre viktige formål. Da er det en tendens til at likestilling må vike. Denne tendensen gjenkjenner vi i vårt materiale.

Andre forhold kan være knyttet til mangel på tid og ressurser til å implementere arbeidsmetodikken i alle deler av organisasjonen. Sitatet nedenfor illustrerer den pressede ressursituasjonen mange av respondentene erfarer.

«Kommunen har ikke ressurser til å jobbe med dette på nåværende tidspunkt.»

En annen årsak til at kommunene ikke arbeider i tråd med kravene i aktivitetsplikten, er *mangel på kunnskap* om lovkravet. I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført, er det tydelig at de færreste er kjent med det totale omfanget av HR-områder og diskrimineringsgrunnlag, og at de dermed jobber mest med de diskrimineringsgrunnlagene og områdene som er kjent for dem eksempelvis fordi ansatte har meldt fra om at de opplever seg diskriminert.

Videre er det slik at en del ikke opplever *nytt* av det omfattende arbeidet lovkravet i aktivitets- og redegjørelsesplikten legger opp til, da de mener at kommunen har en oversiktlig arbeidsstyrke og at de ikke har eksempler på at personer hevder å være diskriminert:

«Vi opplever aldri at noen sier de blir diskriminert, vi er en kvinnedominert arbeidsplass og vi trenger alle ansatte vi kan få tak i.»

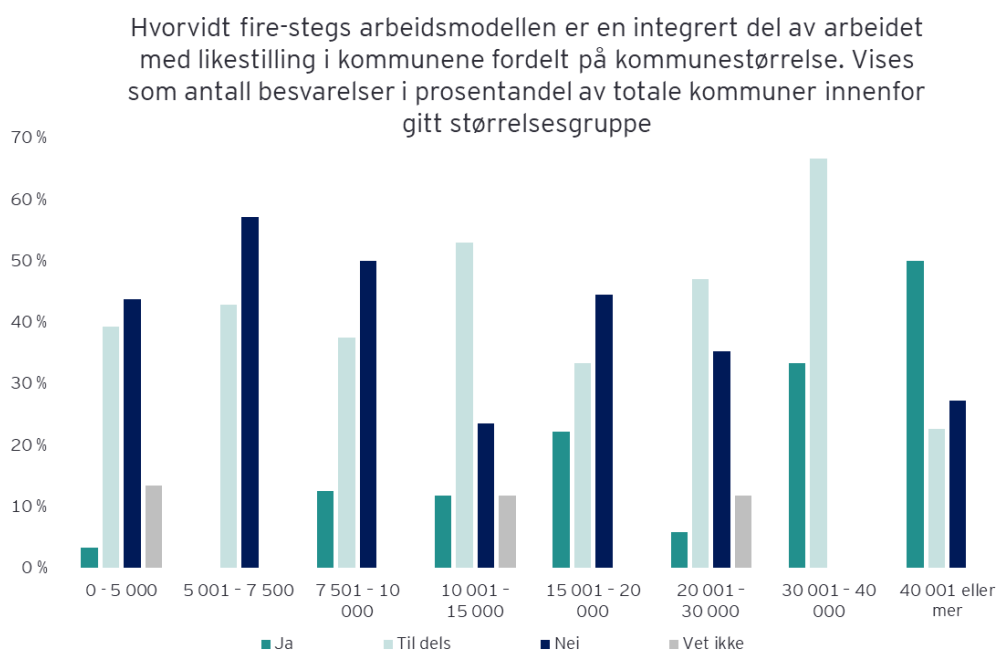
<sup>33</sup> [Praksisundersøkelsen 2022 – Aktivitets- og redegjørelsesplikten | EY Norge](#)

<sup>34</sup> ["Idrettsgleder for alle" Kristiansen og Sonne-1.pdf \(idrettsforbundet.no\)](#)

<sup>35</sup> [Mari Teigen: Liker protest, men i moderat dose \(forskningsradet.no\); - Likestilling med vikeplikt \(forskning.no\)](#)

I vårt datamateriale er *kommunestørrelsen* en viktig faktor for hvordan arbeidet med aktivitetsplikten blir gjennomført. Dersom vi ser på arbeidet etter den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen, observerer vi at svært få av kommunene med lavest innbyggertall, svarer at modellen er en integrert del av arbeidet med likestilling i kommunen.

- Det er 118 kommunene som har besvart undersøkelsen som har et innbyggertall mellom 0 – 10 000. Av disse har i underkant av 3% svart at modellen er en integrert del av arbeidet.
- Av de 22 kommunene med mer enn 40 000 innbyggere som har besvart undersøkelsen, svarer 50% at modellen er integrert del av arbeidet, mens 27% i denne gruppen svarer at den ikke er det.
- Av de som har svart at modellen er integrert i arbeidet, tilhører 50% av disse gruppen med 40 000 innbyggere eller mer.
- Av de som har svart at modellen ikke er integrert i arbeidet, tilhører 52% kommuner med 5 000 eller færre innbyggere.
- Blant de som har svart at de ikke vet om modellen er benyttet i arbeidet tilhører 75% gruppen med 5 000 innbyggere eller mindre.



Dette er i tråd med funnene i NOU 2023:9 «Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger»<sup>36</sup> Små og store kommuner har de samme lovkravene de skal oppfylle, men svært ulike forutsetninger for å kunne gjennomføre dem. Dette har å gjøre med hvilke økonomiske og menneskelige ressurser kommunen har tilgjengelig, og også den sårbarheten kommunen opplever når noen slutter i jobb og deres kompetanse må erstattes.

<sup>36</sup> [NOU 2023: 9 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou20239)



Det er imidlertid verdt å merke seg at vi ikke ser den samme sammenhengen når vi leser gjennom kommunenes offentlige redegjørelser for arbeidet med likestilling. Her ser vi ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet på redegjørelsen.

#### 4.1.2 De som lykkes best

De kommunene som jobber tettest opp mot kravene til aktivt likestillingsarbeid slik det fremkommer i lov, forarbeider og veiledningsmateriell, har noen fellestrekk.

Ett fellestrekk er at det er *flere personer* i kommunen som er involvert i arbeidet med likestilling. På denne måten blir arbeidet ikke like sårbart for eventuell sykdom eller at noen bytter jobb. I tillegg kan vi se for oss at det i større grad blir et miljø for diskusjoner og deling av kunnskap.

Videre oppgir respondentene at det er *tydelige ansvarslinjer* og kjente og etablerte *systemer* for arbeidet. I de kvalitative intervjuene påpeker intervjuobjektene at både *støtte fra politisk og administrativ ledelse* påvirker arbeidet positivt. Da settes det krav til arbeidet og det bidrar samtidig til en forståelse for at det er behov for både ansatte med *kompetanse* og *tilstrekkelige økonomiske ressurser* for å kunne gjennomføre arbeidet i tråd med lovkravene.

Dette kjenner vi fra arbeid med all type implementering av lovkrav eller andre type implementeringer. En forutsetning for endring og nye rutiner er forankring i ledelse, muligheter til å anvende ressurser av både menneskelig og økonomisk karakter og gode systemer for oppfølging.

#### «Utholdende likestillingshelter» – en nødvendighet?

I de kvalitative intervjuene ser vi at det å ha personer med både lang fartstid i kommunen og god kunnskap om lovkravene, påvirker positivt til det konkrete likestillingsarbeidet. Dette kaller vi en *«utholdende likestillingshelt»*. Disse personene kjennetegnes ved at de har jobbet lenge med likestillingstematikken, har fulgt utviklingen i lovkravene over tid og har hatt tid til å etablere rutiner, systemer og strukturer for oppfølging. For de øvrige involverte blir likestilling dermed en integrert del av arbeidet, et perspektiv som «alltid er med», fremfor ekstra arbeid som må gjøres ved siden av alle andre krav i kommunen.

I disse kommunene er det etablert arenaer der arbeid og kunnskap om likestilling løftes jevnlig. På denne måten sikres det at kompetanse tilflyter hele organisasjonen. En *«utholdende likestillingshelt»* har ikke behov for å bruke masse tid på å tilegne seg kunnskap om endringer i lovkravene, og kan bygge på tidligere etablerte praksiser. Kommunene med slike ansatte blir dermed ikke like sårbare for økt arbeidsmengde eller uforutsette hendelser (eksempelvis pandemi eller flyktningkrise) som de kommunene som ikke har inkorporert arbeidsmetodene tilsvarende godt.

Selv om en *«utholdende likestillingshelt»* er svært nyttig å ha, er det ikke en bærekraftig løsning for å oppfylle lovkravene i landets kommuner. Nøkkelen blir at kommunene i større grad bygger systemer for et strukturert og planmessig arbeid, og et rammeverk rundt alle som jobber med likestilling og mangfold. På denne måten blir ikke arbeidet så sårbart for endringer i arbeidsstokk eller effekter av uforutsette krav fra omgivelsene. Her er det naturlig at også KS tar en rolle gjennom å bidra til opplæring og kompetanseheving.

#### 4.1.3 Konsekvenser av ikke å arbeide med aktivitetsplikten

Når en kommune ikke jobber i tråd med den lovpålagte arbeidsmetoden på alle HR-områder og alle diskrimineringsgrunnlag, er det etter vår mening risiko for at de primært jobber med forhold der de allerede er kjent med at det har forekommet diskriminering. Dette kan eksempelvis være i forbindelse

med rekruttering av gravide, hendelser der ansatte mener at de blir lønnsdiskriminert, eller opplevelser med at personer ikke kan delta på et sosialt arrangement fordi lokalet ikke er universelt utformet. Ved en slik tilnærming får arbeidet en *reaktiv* karakter, og kommunene får ikke et *systematisk* og *analytisk* blikk på det forebyggende arbeidet på alle diskrimineringsgrunnlag og HR-områder i tråd med intensjonen i loven.

Lovens formål er at arbeidsgivere skal jobbe aktivt, helst proaktivt, planmessig og målrettet med å *fremme* likestilling på alle HR-områder og alle diskrimineringsgrunnlagene som er omfattet i aktivitets- og redegjørelsesplikten. I vårt materiale ser vi at få kommuner jobber med HR-området for fremmelse, og få jobber med diskrimineringsgrunnlagene kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Fra vårt eget arbeid med kunder og i analyse av redegjørelser, kjenner vi til at få arbeidsgivere jobber systematisk med å fremme likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Konsekvensen kan bli at enkeltpersoner ikke får likeverdige muligheter i kommunene.

En annen konsekvens av mangelfullt arbeid med aktivitetsplikten er at kommunene får utfordringer med å skrive en redegjørelse for arbeidet i tråd med lovkravene. De står dermed i fare for å bli klaget inn til Diskrimineringsnemnda, der konsekvensen kan være en tvangsmulkt.

## 4.2 Redegjørelsesplikten

Alle offentlige virksomheter og større private virksomheter<sup>37</sup> er pålagt å redegjøre offentlig for arbeidet med likestilling. Det er redegjørelsesplikten som håndheves ved at Likestillings- og diskrimineringsombudet kan klage inn redegjørelser til Diskrimineringsnemnda<sup>38</sup>, og Diskrimineringsnemnda kan be om stansing, retting, oppreisning, erstatning eller tvangsmulkt. I skrivende stund har Diskrimineringsnemnda ennå ikke ferdigbehandlet noen saker om mangelfull redegjørelse etter ny lovgivning 1. januar 2020.

### 4.2.1 Redegjørelsesplikten – gir den et godt bilde av likestillingsarbeidet i kommunen?

Gir redegjørelsen kommunene er lovpålagt å offentliggjøre, et godt bilde av arbeidet med likestilling? Vi kan se for oss følgende fire varianter der en arbeidsgiver kan:

1. jobbe dårlig med likestilling og redegjøre dårlig
2. jobbe dårlig med likestilling og redegjøre godt
3. jobbe godt med likestilling og redegjøre dårlig
4. jobbe godt med likestilling og redegjøre godt

Per i dag har vi i norsk sammenheng for lite kunnskapsgrunnlag til å kunne si om en redegjørelse som er i tråd med lovkravene også indikerer godt arbeid med likestilling. Eller om det heller er slik at en redegjørelse som ikke tilfredsstillende lover krav, tyder på dårlig arbeid med likestillingsfremmende tiltak.

Måten redegjørelsesplikten er bygget opp, med både kvantitative tall knyttet til kjønnslikestilling og omfattende krav til beskrivelse av arbeidet med likestilling i tråd med den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen på alle personal/HR-områder og grunnlag, indikerer at virksomheter som jobber i tråd med lovkravene, har en enklere vei mot en fullstendig rapportering, særlig i redegjørelsens del 2. Vår

---

<sup>37</sup> Tilsvarende plikt gjelder for private virksomheter med over 50 ansatte, eller mellom 20 og 50 ansatte hvis en av partene på arbeidsplassen krever det.

<sup>38</sup> [Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda \(diskrimineringsombudsloven\) - Lovdata](#)

gjennomgang viser imidlertid at det er flere eksempler på kommuner som ikke redegjør i tråd med lovkravene, men som vi er kjent med at jobber tett opp mot kravene i det aktive likestillingsfremmende arbeidet.

### **Analyse av kommunenes redegjørelser**

I arbeidet med rapporten har EY gjort en dokumentanalyse av 40 redegjørelser for kommunenes arbeid med likestilling og inkludering. Utvalget representerer både små, mellomstore og store kommuner. Det er viktig å merke seg at utvalget primært består av redegjørelser fra 2021. Redegjørelsene fra 2021 er valgt fordi dette var det første året kommunen var forpliktet til å gi en redegjørelse for alle elementer i plikten:

- Del 1: Faktisk tilstand for kjønnslikestilling, inkludert resultater av likelønnskartlegging og kartlegging av ufrivillig deltid
- Del 2: Arbeidet etter aktivitetsplikten

Kommunene er valgt ut for å representere store, mellomstore og små kommuner og er fordelt på kommuner fra alle deler av Norge.

I analysen er følgende momenter vurdert:

- Har kommunen en redegjørelse?
- Har de redegjort for alle elementer for faktisk tilstand for kjønnslikestilling?
- Har de redegjort for arbeidet med aktivitetsplikten i tråd med minimumskravene i loven?
- Har de offentliggjort resultatet av likelønnskartleggingen?

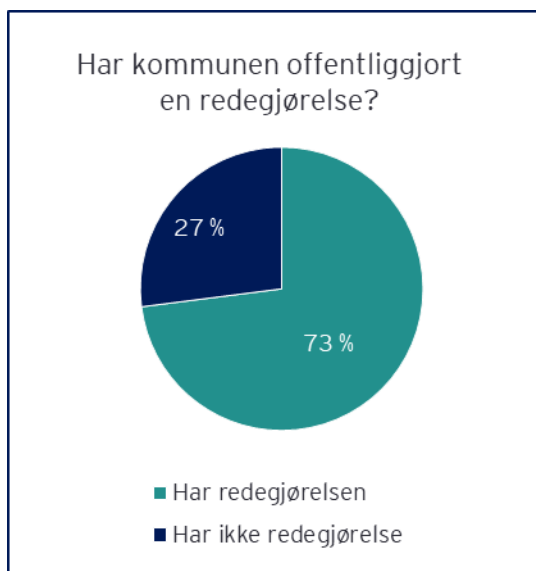
De fleste redegjørelsene er enkle å finne gjennom nettsøk eller søk på kommunens nettside. Alle kommunene som har publisert en redegjørelse, har publisert den i årsmelding eller årsberetning.

Hovedfunnet i vårt utvalg er at ingen av de 40 kommunene leverer en redegjørelse i tråd med det som kan anses som minimumskrav etter lov, forarbeider og myndighetenes veiledningsmateriell. Dette funnet samsvarer med Likestillings- og diskrimineringsombudets gjennomgang av redegjørelser for 2022 der 24 virksomheter, herunder åtte kommuner, ble undersøkt.<sup>39</sup> Her var det kun én av de utvalgte virksomhetene (Ecura Bo og Rehabilitering<sup>40</sup>) som rapporterte i tråd med lovkravene.

---

<sup>39</sup> [De sjekket 24 virksomheter – bare en privat velferdsaktør får godkjent - Fagbladet.no](#)

<sup>40</sup> [Likestillingsredegjorelse2022EcuraBoogHabilitering.pdf](#)



Figuren viser at 73 % av kommunene offentliggjort en redegjørelse for sitt arbeid med likestilling og mangfold.

Som vi ser har 73 % av kommunene vi har vurdert, en redegjørelse for likestillingsarbeidet. I vårt utvalg er det ingen som har publisert en redegjørelse som er helt i tråd med minimumskravene i lov- og forarbeider<sup>41</sup>. Det er to av kommunene som leverer redegjørelser som har en tydelig inndeling i del 1: faktisk tilstand for kjønnslikestilling, og en del 2: praktisk arbeid med aktivitetsplikten.

Til sammenligning gjorde EY en tilsvarende dokumentgjennomgang av likestillingsredegjørelsene for selskapene på Oslo Børs (OSBX) i EY sin praksisundersøkelse 2022. Her var 50 av selskapene omfattet av plikten ved at de hadde mer enn 50 ansatte. 46% av selskapene hadde fullverdig rapportering på elementene i faktisk tilstand for kjønnslikestilling. 54% av selskapene hadde offentliggjort en likelønnsstatistikk<sup>42</sup>



Av kommunene vi har vurdert, har 36% offentliggjort en lønnskartlegging.

<sup>41</sup> Diskrimineringsnemnda har i skrivende stund ikke ferdigbehandlet noen innklagete redegjørelser etter utvidelse av likestillings- og diskrimineringsloven 1. januar 2020.

<sup>42</sup> [Praksisundersøkelsen 2022 – Aktivitets- og redegjørelsesplikten | EY Norge](#)

36% av kommunene vi har vurdert har offentliggjort en lønnsstatistikk, men det uklart om det er foretatt en likelønnskartlegging i tråd med lovkravene, eller om det er en ren rapportering av en lønnsstatistikk fordelt på kvinner og menn. Lovkravet tilsier at kommunene skal vurdere stillinger på tvers av tariffområder og om disse stillingene utgjør arbeid av lik verdi. Det følger av retts- og forvaltningspraksis at vurderingen av om arbeid er av lik verdi skal ta utgangspunkt i kompetanse, anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold eller andre relevante faktorer. Ingen av kommunene i denne undersøkelsen forklarer hvordan lønnskartleggingen har foregått, eller hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for likelønnskartleggingen. Se for øvrig kapittel 5: Prosessevaluering av likelønnskartlegging for mer informasjon).

Videre er det kun 7,5% av kommunene som eksplisitt beskriver hvordan den lovpålagte fire-steps arbeidsmetoden er inkorporert i kommunens arbeid med likestilling. Dette samsvarer med funnene i den kvantitative undersøkelsen. Her er det 12% som rapporterer det samme. Vi ser også at få kommuner har tilstrekkelig omtale av utfordringene de har funnet i arbeidet med likestilling. Dermed er det få kommuner som viser sammenhengen mellom de *utfordringene* de har avdekket og de *tiltakene* de setter inn eller planlegger å iverksette.

I vårt utvalg finner vi ikke noen signifikant sammenheng mellom størrelse på kommune og hvor godt de redegjør for arbeidet med likestilling og inkludering.

Gjennomgangen avdekker også at en del kommuner har sendt ut spørreundersøkelser eller på annen måte innhentet informasjon for å avdekke hvor stor andel av de ansatte som har det som omtales som «innvandrers-bakgrunn». Dette beskrives i flere tilfeller som personer som er født i land utenfor Vest-Europa, Australia, New Zealand og USA.

Her er det viktig å merke seg at § 26 i likestillings- og diskrimineringsloven ikke gir hjemmel til å innhente denne type opplysninger. Vi ser også at enkelte kommuner oppfatter at inkluderingsdugnaden og kravene til å tilsette personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV, også omfatter dem. De utleder dermed at forskriften som gir statlige organer rett til å innhente disse opplysningene i rekrutteringsprosessen også gjelder i kommunen<sup>43</sup>. Dette var ikke tilfelle på rapporteringstidspunktet (men merk endringer i krav til å følge kvalifikasjonsprinsippet<sup>44</sup>) og en praksis i tråd med den forskriftshjemlede praksisen i staten, ville faktisk være brudd på spørreforbudet i likestillings- og diskrimineringsloven i forbindelse med rekruttering<sup>45</sup>

Disse eksemplene indikerer manglende kunnskap om likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser og begrensninger. Praksisen står også i motsetning til intensjonen i loven der formålet ikke er å identifisere personer med ulike beskyttede diskrimineringsgrunnlag, men å fokusere på hvilke tiltak som kan bidra til å skape et inkluderende arbeidsmiljø.

#### 4.2.2 Aktivitets- og redegjørelsesplikt – en oppsummering

Våre undersøkelser viser at kommunene i liten grad jobber i tråd med de lovpålagte kravene til aktivt likestillingsarbeid - aktivitetsplikten, slik den er beskrevet i lov, forarbeider og myndighetenes veiledningsmateriell. Det kan være mange årsaker til dette, og vi ser at det særlig er manglende *kunnskap* om lovkravene, samt mangel på *ressurser* som: ansatte som kjenner lovkravet godt og har kjennskap til hensiktsmessige tiltak, gode arbeidsverktøy, maler, samt økonomiske ressurser til å

---

<sup>43</sup> [Forskrift til lov om statens ansatte mv - Lovdata](#) §§ 4 og 4a

<sup>44</sup> [Mulighetene for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet - KS](#)

<sup>45</sup> <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§30>

gjennomføre arbeidet, som påvirker negativt. I tillegg oppfattes lovkravet som *omfattende* og ikke alltid tilpasset utfordringene eller situasjon i den aktuelle kommunen.

Den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen i likestillings- og diskrimineringslovens § 26 a – d, gjennomføres i liten grad. Intensjonen med risikokartleggingen er å identifisere helt konkrete utfordringer hos hver enkelt arbeidsgiver for å sikre at de mest hensiktsmessige og best tilpassete tiltakene iverksettes.

Vår vurdering er at en opplæring i arbeidsmetodikken og formålet med denne, vil være svært nyttig for kommunene da det både vil bidra til at arbeidet skjer i tråd med loven, og ikke minst sikre at tiltakene som iverksettes er relevante for å løse de utfordringene den enkelte kommune har på likestillingsfeltet.

Gjennomgående for alle kommuner, er at de er organisert i ulike enheter med ulike ansvarsforhold og utfordringer som eksempelvis skole og utdanning, helse- og omsorg og teknisk etat. En refleksjon vi har gjort, er at det systematiske ARP- arbeidet bør utføres lokalt i enhetene, og deretter rapporteres inn til administrasjonen som sammenstiller en felles redegjørelse for kommunen.

Selv om arbeidet ikke foregår i tråd med lovkravene, kan dette ikke leses som at likestillingsspørsmål ikke er på agendaen i kommunene. Flere av respondentene beskriver kommuner som har utarbeidet mange tiltak for å bedre likestillingssituasjonen, eller som har inngått samarbeid med aktører som kan bistå dem i likestillingsarbeidet.

Eksempler på tiltak er blant annet; å sikre likestilling i rekruttering for personer med innvandrerbakgrunn eller personer med nedsatt funksjonsevne<sup>46</sup>, eller det kan være at kommunen har utarbeidet en mangfoldsstrategi eller andre retningslinjer for arbeid med likestilling. Tiltak for å redusere andelen ufrivillig deltidsarbeid i helsesektoren er også eksempler på tiltak.

Et spørsmål i denne sammenheng blir om tiltakene skjer på grunn av ARP-plikten og den lovpålagte arbeidsmetodikken, eller om det skyldes andre forhold. Vårt materiale tyder på at lovkravene i noen grad er til inspirasjon for arbeidet med likestilling, men at det også er mange kommuner som gjør tiltak på tross av manglende kjennskap til lovkravene. Her kan generelle krav fra samfunnet og «tiden» vi lever i, være en forklaring.

I denne undersøkelsen er det ingen av kommunene som oppfyller minimumskravene til den offentlige rapporteringen for arbeidet med likestilling - redegjøringsplikten. Vår vurdering er at dette i noen grad speiler kunnskapsnivået og arbeidet med likestilling i kommunene.

Det er nødvendig å ha kjennskap til at en fullverdig redegjørelse krever en rapportering i to deler der det skal rapporteres om, i del 1: faktisk tilstand for kjønnslikestilling, og i del 2: hvordan kommunen har jobbet med aktivitetsplikten. En forutsetning for å kunne rapportere godt på del 2, er at kommunen har gjennomført aktivitetsplikten i tråd med den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen.

Undersøkelsen avdekker et behov for et malverk som lister opp minimumskravene til en redegjørelse, samt en skreddersydd veileder for kommunesektoren. Dette ville bidratt til at langt flere kommuner kunne utarbeidet en redegjørelse i tråd med lovkravene. Et felles malverk og arbeidsverktøy for alle kommuner, vil i tillegg gi grunnlag for kunnskapsdeling på tvers av kommunene om hvilke tiltak som kan bidra til å fremme likestilling og hindre diskriminering. Synergieffekten ved å benytte et felles arbeidsverktøy vil også bidra til å løfte fokus på likestillingskompetanse og synliggjøre behovet for å prioritere arbeidet. I kapittel 7: Opplæring, maler og verktøykasser, går vi nærmere inn på aktuelle kompetansehevende tiltak.

---

<sup>46</sup> [Inn i jobb - KS](#)

I tillegg til risikoen som ligger i å ikke følge lovkravene med tanke på omdømme og eventuelle bøter fra Diskrimineringsnemnda, er vår vurdering altså at den største risikoen at arbeidet med likestilling blir mer tilfeldig, ikke tilstrekkelig systematisk og kanskje heller ikke fokusert på de områdene der risikoen for diskriminering eller hindre for likestilling er størst. Da kan en så stor arbeidsgiver som kommunen bidra til at barrierer for likestilling opprettholdes i stedet for å fjernes, eller bruke menneskelige og økonomiske ressurser på arbeid med feil tiltak.

I kapittel 6: ARP – en egnet plikt for kommunene, utdyper vi årsakene til manglende etterlevelse av lovkravene og gir eksempler på hvordan arbeidet kan gjennomføres, og hvordan plikten kan utformes for å sikre en bedre og enklere etterlevelse av lovkravene.

# PROSESSEVALUERING AV LIKELØNNSKARTLEGGING

---

05



## 5 Prosessevaluering av likelønnskartlegging

Likelønn er en sentral del av aktivitets- og redegjøringsplikten, og har også vært en viktig del av dette prosjektet. KS omtaler i mars 2023 at lønnsgapet mellom kvinner og menn er stadig synkende og at kvinners andel av menns lønn er 94,3%. I 2004 var kvinners andel av menns lønn 90%.<sup>47</sup> Det kan argumenteres for at ulik lønn mellom kvinner og menn ikke er et vesentlig problem i kommunesektoren, i hvert fall ikke på et aggregert nivå.

Likelønnskartleggingen er imidlertid lovpålagt og skal skje i alle kommunene. Kunnskap om hvordan kartleggingen foregår per i dag og hvilke muligheter og hindre som er til stede for at kartleggingen skal gjennomføres i tråd med lovkravene, er derfor viktig.

Vi har vurdert likelønnskartlegging ved å gjennomføre en prosessevaluering av likelønnskartlegging i to utvalgte kommuner for å få forståelse av hvordan dette lovpålagte arbeidet foregår. Vi har også hatt korte samtaler om likelønnskartlegging med to andre kommuner.

I evalueringen av likelønnskartleggingen har det vært nødvendig å etablere forståelse av tariffsystemet slik det er i kommunesektoren. Her har intervjuer med representanter fra KS og Sykepleierforbundet stått sentralt. I tillegg har vi innhentet kunnskap fra Hovedtariffavtalens lønnskapitler og Rambølls kartlegging av hvordan lokale lønnsforhandlinger gjennomføres i kommuner og fylkeskommuner fra 2019<sup>48</sup>.

Vår tilnærming er basert på metodikken Oslo Economics benyttet i sin undersøkelse «Statlige virksomheters rapportering om lik lønn for arbeid av lik verdi» i 2022<sup>49</sup>. I tillegg har vi sammenlignet våre funn i denne undersøkelsen, med funn fra Institutt for samfunnsforskning rapport: «Likelønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv? fra 2024<sup>50</sup>

Underveis i prosjektet har vi sett at det er få, om noen, kommuner som gjennomfører en likelønnskartlegging i tråd med kravene i lov, forarbeider og Bufdirs veiledning. Det ble derfor tidlig klart at det er viktigere å beskrive prosessen hos de kommunene som arbeider nær opptil lovkravene, fremfor å avklare hvor stor andel av kommunene som arbeider eller ikke arbeider i henhold til lovkravene.

Formålet med dette kapitlet er å skape forståelse av bakgrunnen for *kravene* til likelønnskartlegging og *hva likelønn er* i lovens forstand. I tillegg omtaler vi kort hvordan frontfagsmodellen og tariffsystemet påvirker likelønn. Videre belyser vi i hvilken grad likelønnskartlegging er *hensiktsmessig* og *relevant* for kommunene, samt gir eksempler på *gode praksiser* for gjennomføring av kartleggingen. Til slutt foreslår vi noen aktuelle tiltak for at kommunesektoren som helhet skal kunne jobbe bedre og mer systematisk med likelønn.

### 5.1 Hva er likelønn?

Tidligere i rapporten har vi kort omtalt historiske årsaker til ulikelønn mellom kvinner og menn. Forhold som ulik tilgang til arbeid, ulik verdisetting av kvinner og menns arbeid og ulike arbeidsforhold, er faktorer som har innvirkning på lønnsdannelsen for kvinner og menn.

I dagens lovgivning defineres likelønn som lik lønn for *likt arbeid*, og lik lønn for *arbeid av lik verdi*.

---

<sup>47</sup> [Stadig mindre lønnsgap mellom kvinner og menn - KS](#)

<sup>48</sup> [FoU-prosjekt nr. 194030 \(ks.no\)](#)

<sup>49</sup> [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf \(regjeringen.no\)](#)

<sup>50</sup> [ISF 2024: «Likelønnskartlegging – et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv?»](#)

Lik lønn for likt arbeid betyr at kvinner og menn som innehar like stillinger, skal lønnes «likt» i den forstand at lønnen skal fastsettes basert på kjønnsnøytrale kriterier. Lik lønn for arbeid av lik verdi er mindre intuitivt. Dette handler om at stillinger som verdivurderes likt med utgangspunkt i eksempelvis kompetanse, ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse skal lønnen «likt» - altså at lønnen skal fastsettes basert på kjønnsnøytrale kriterier.<sup>51</sup>

I norsk sammenheng snakker vi ofte om den *horisontale* og *vertikale* kjønnsdelingen av arbeidslivet som hovedårsak til lønnsforskjellene. Den *vertikale* kjønnsdelingen handler om at menn i større grad enn kvinner, har ledende stillinger. I kommunesektoren er det en relativt stor andel kvinner i ledende stillinger, selv om det, som vi tidligere har påpekt, «kun» er 38% kvinnelige ledere i kommunesektoren, på tross av at det representerer 71% av de ansatte<sup>52</sup>. Den *horisontale* kjønnsdelingen handler om at kvinner og menn jobber i ulike sektorer eller fagområdet. Dette kan illustreres med at det eksempelvis er en opphopning av kvinner i lavtlønnsyrker i helse og omsorgssektoren, med tilsvarende opphopning av menn i høytlønte tekniske yrker. I kommunen vil dette eksempelvis gjelde ansatte i en barnehage sammenlignet med ansatte i teknisk etat.

## 5.2 Likelønn i et juridisk perspektiv

Kravene til likestillingsfremmende arbeid og likelønnskartlegging etter likestillingslovens § 26, adresserer både risikoen for ulikelønn knyttet til den vertikale og den horisontale kjønnsdelingen internt i den enkelte juridiske enhet.

Likelønnskartleggingen skal ifølge forarbeidene<sup>53</sup> foregå på denne måten:

1. «Lønnskartleggingen skal for det første være basert på innsamling av kvantitative data om de ansattes lønn og alle ansatte skal omfattes av lønnskartleggingen. Arbeidsgiver skal inndele lønnskartleggingen i stillingsgrupper.»
2. «Det skal for det andre stilles krav til at lønnskartleggingen skal være basert på sammenligning mellom lønnsopplysninger (gjennomsnitt) for menn og kvinner i den respektive stillingsgruppen.»  
(..) «Departementet foreslår at utforming av stillingsgruppene skal basere seg på en vurdering av hvilke stillinger som er sammenlignbare («samme arbeid» eller «arbeid av lik verdi»).»
3. (..) «for det tredje, skal stilles krav om at kartleggingen skal presenteres slik at den synliggjør «samme arbeid» og «arbeid av lik verdi»
4. (..) «stilles krav om at de ansatte skal sikres mulighet til å delta i vurderingen av hvilke stillinger som skal inngå i en stillingsgruppe.»
5. «For det femte stilles det krav om at lønnskartleggingen skal dokumenteres og offentliggjøres».

Som vi ser i punkt 1, skal *alle ansatte* inkluderes i kartleggingen. Det skal skje en *verdivurdering* på tvers av stillinger som er sammenlignbare både i forhold til likt arbeid og arbeid av lik verdi. Resultatet av lønnskartleggingen skal *offentliggjøres*, og i denne offentliggjøringen skal de kategoriene/grupperingene man har blitt enige om, presenteres slik at de synliggjør resultatet av verdivurderingen.

Ansatte har også rett til innsyn i gjennomsnittslønnen i den stillingskategorien de selv er plassert i.

---

<sup>51</sup> [LDO - Lover og regler om likelønn](#)

<sup>52</sup> [Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene – SSB](#)

<sup>53</sup> [Prop 63 L 2018 – 2019 s. 69 – 71](#)



38 % av respondentene i undersøkelsen svarer korrekt på spørsmålet om hvilket utsagn som beskriver prinsippet for likelønn best

I den kvantitative undersøkelsen stilte vi respondentene spørsmål om deres kunnskap om hva som beskriver prinsippet om likelønn best. Respondentene fikk tre ulike svaralternativ og 38% av respondentene kjente til at likelønn både handler om lik lønn for likt arbeid, i tillegg til lik lønn for arbeid av lik verdi. Den konkrete verdien av svaret på spørsmålet er noe usikkert, men det er interessant å se at mange oppfatter at likelønn handler om lik lønn for likt arbeid.

### 5.2.1 Verdivurdering

For å vite hvilke kriterier verdivurderingen skal foretas på bakgrunn av må vi, som et minimum, gå til § 34 i likestillings- og diskrimineringsloven:

*«Om arbeidene er av lik verdi, avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetansen som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.»*

I tillegg er det særlig to vedtak fra Diskrimineringsnemnda som er nyttige å se hen til. Det er den såkalte «Fredrikstad-saken» og den såkalte «Harstad-saken».

Kort fortalt omhandler Fredrikstad-saken en kvinnelig avdelingsleder på SFO som sammenlignet sin lønn med en mannlig fagkoordinator i teknisk sektor. Nemndas gjennomgang av kriterier for likelønn – altså kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsforhold, viste at stillingene var å anse som arbeid av lik verdi<sup>54</sup>.

I Harstad-saken sammenlignet avdelingssykepleiere i helse og omsorg seg med ingeniører. Diskrimineringsnemnda gikk også her systematisk gjennom kriteriene for likelønn og landet på at det var arbeid av lik verdi. Likevel ble ulikhetene i lønn ikke ansett som lønnsdiskriminering, fordi det var gitt gode begrunnelser for at kommunen måtte lønne ingeniørene høyere på grunn av markedsverdi<sup>55</sup>. *Markedshensyn* er akseptert som gyldig grunn når arbeidsgiver først har forsøkt å rekruttere med lavere lønn uten å lykkes med å rekruttere. Da skyldes altså ikke forskjeller i lønn arbeidstakernes kjønn, men markedshensyn.

Med utgangspunkt i lovkrav, forarbeider og nemndsavgjørelser, har Bufdir utviklet et veiledningsmaterieell som utdyper metodikken som skal benyttes ved vurdering av om arbeid er av lik verdi<sup>56</sup>.

Verdivurderingen skal adressere den *horisontale* kjønnsdelingen. Selv om det ikke er lovpålagt å rette opp eventuell ulikelønn mellom kvinner og menn i disse kategoriene, skal resultatet av lønnskartleggingen vurderes etter den lovpålagte fire-stegs arbeidsmodellen som er omtalt tidligere: identifisere risiko og hindre for diskriminering (her lønnsdiskriminering), avdekke årsaker til risiko

<sup>54</sup> [42/2009 \(diskrimineringsnemnda.no\)](https://www.diskrimineringsnemnda.no/42/2009)

<sup>55</sup> [23/2008 \(diskrimineringsnemnda.no\)](https://www.diskrimineringsnemnda.no/23/2008)

<sup>56</sup> [Aktivitets- og redegjørelsesplikt \(ARP\) for arbeidsgivere | Bufdir](#)

(eksempelvis ulik verdivurdering av like stillinger), iverksette tiltak (eksempelvis utjevne lønnsforskjeller) og evaluere resultatene av tiltakene.

Den *vertikale* kjønnsdelingen handler i større grad om hindre kvinner eventuelt kan møte for å påta seg ledende stillinger. Dette er utfordringer som naturlig behandles i den ordinære fire-stegs arbeidsmodellen, eksempelvis under arbeid med HR-områder som 'forfremmelse' og 'kombinasjon av arbeid og familieliv'.

Hvis er arbeidsgiver identifiserer lønnsforskjeller i stillingsgrupper som skyldes kjønn, «skal arbeidsgiver identifisere årsakene til disse og vurdere om forebyggende tiltak skal iverksettes for å unngå lønnsdiskriminering, samt vurdere, i samarbeid med de ansatte, resultatene av dette arbeidet<sup>57</sup>». I kapittel 9 omtaler vi hvordan Pay Transparency - direktivet fra EU eventuelt kan påvirke kravene til å rette opp i identifiserte lønnsforskjeller som skyldes kjønn.

### 5.3 Likelønn og forhandlingsstruktur

I Norge forhandles lønn mellom partene i arbeidslivet. I kommunene (foruten i Oslo kommune som er eget forhandlingsområde) skjer forhandlingene mellom KS på arbeidsgiversiden, og forhandlingssammenslutningene på arbeidstakersiden.

Hovedtariffavtalen mellom KS og organisasjonene omtaler helt eksplisitt likelønn som lik lønn for likt arbeid og lik lønn for arbeid av lik verdi.

Lønnsforhandlingene foregår etter bestemmelsene i Hovedtariffavtalen kapittel 3, 4 og 5<sup>58</sup>.

Ifølge informasjon fra KS er omtrent 85% av de ansatte dekket av Hovedtariffavtalens kapittel 4. Disse er omfattet av sentral lønnsdannelse. Ulike stillinger er forhåndsinn delt i grupper basert på utdanning og ansiennitet. De resterende 15% av de ansatte tilhører enten kapittel 3 i Hovedtariffavtalen som utgjøres av ledere, eller kapittel 5 som i hovedsak utgjøres av akademikerstillinger. Arbeidstakere i kapittel 3 og 5 er kun omfattet av lokal lønnsdannelse.

Nedenfor følger et utdrag fra Hovedtariffavtalen som viser inndelingen i grupper slik den er gjeldende per dags dato i lønnskapittel 4.<sup>59</sup>

Det er mange elementer i Hovedtariffavtalen som bidrar positivt med tanke på støtte opp under arbeidet med likelønn. Eksempler på dette er hvordan ansiennitet beregnes i forhold til omsorgstjeneste, verneplikt og foreldrepermisjon i tillegg til ansiennitet for ansettelsestid og formell utdanning. Dette er alle elementer som også inngår i en likelønnsvurdering.

---

<sup>57</sup> ibid

<sup>58</sup> [Hovedtariffavtalen-2022-2024 \(ks.no\)](#)

<sup>59</sup> [Hovedtariffavtalen - KS](#) (s. 47)

## 4.1 Garantilønn og lønnstillegg for ansiennitet - tabell pr. 1.5.2022

Stillingsgrupper		Garantilønn og lønnstillegg for ansiennitet - pr. 1.5.2022									
		Garantilønn	2 år Ans. tillegg	4 år Ans. tillegg	6 år Ans. tillegg	8 år Ans. tillegg	10 år Ans. tillegg	16 år Ans. tillegg			
Gruppe 1	Stillinger uten særskilt krav til utdanning	Tillegg for ans.	324 900	6 500	2 800	3 000	8 100	46 300	39 800		
		Laveste årslønn		331 400	334 200	337 200	345 300	391 600	431 400		
	Fagarbeiderstillinger/ tilsv. fagarbeiderstillinger	Tillegg for ans.	389 000					4 200	11 400	43 800	11 900
		Laveste årslønn						393 200	404 600	448 400	460 300
	Stillinger med krav om fagbrev og 1-årig fagskoleutdanning	Tillegg for ans.	411 000					4 200	11 400	41 800	13 000
		Laveste årslønn						415 200	426 600	468 400	481 400
Gruppe 2	Lærer og Stillinger med krav om 3-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	459 100					10 200	10 200	50 400	8 000
		Laveste årslønn						469 300	479 500	529 900	537 900
	Adjunkt og Stillinger med krav om 4-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	500 100					10 300	20 200	22 300	13 000
		Laveste årslønn						510 400	530 600	552 900	565 900
	Adjunkt med tilleggsutdanning og Stillinger med krav om 5-årig U/H-utdanning	Tillegg for ans.	535 000					5 100	12 400	19 700	40 500
		Laveste årslønn						540 100	552 500	572 200	612 700
	Lektor og Stillinger med krav om mastergrad	Tillegg for ans.	563 800					5 500	5 200	31 200	55 900
		Laveste årslønn						569 300	574 500	605 700	661 600
	Lektor med tilleggsutdanning	Tillegg for ans.	582 300					5 500	8 000	29 200	66 000
		Laveste årslønn						587 800	595 800	625 000	691 000

Ansiennitetstillegget legges i sin helhet til den enkeltes årslønn.

KS kan bistå kommunene med tallmateriale i forberedelsene til lønnsforhandlinger. I 2023 bestilte 134 norske kommuner tall og statistikkmateriale fra KS som en forberedelse til forhandlingene. De fleste bestiller en forhåndsdefinert pakke, mens noen få ønsker skreddersydde data. Eksempel på skreddersøm kan være å få oversikt over den prosentvise lønnsveksten i alle forhandlingskapitlene.

Siden 2019 har det vært en økning i antall kommuner som bestiller statistikkmateriale. Det er uklart om denne økningen skyldes fokus på likelønn, eller andre forhold.

År	Antall bestillinger av statistikkmateriell fra KS
2019	112
2020	97
2021	114
2022	137
2023	136 <sup>60</sup>

### Likelønn, frontfagsmodell og tariffavtaler

Likelønnskommisjonens rapport fra 2008: «Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for likelønn»<sup>61</sup> gir en omfattende behandling av hvordan frontfagsmodellen og tariffavtalesystemet påvirker arbeidet med likelønn i Norge. Dette er nærmere beskrevet i Senter for Samfunnsforskningens rapport Likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.<sup>62</sup>

Enkelt forklart innebærer frontfagsmodellen at konkurranseutsatt sektor forhandler først, og danner en norm for hva norsk økonomi kan tåle av lønnsøkning og fremdeles være konkurransedyktig. Lønnsrammen kan ett år være på eksempelvis 4,5%. En ramme på 4,5 % vil da være førende for de etterfølgende tariffoppgjørene.

Deler av likelønnskommisjonens medlemmer argumenterte for at praktiseringen av frontfagsmodellen har bidratt til å opprettholde ulikelønn eksempelvis for kvinner med høyere utdanning i offentlig sektor. Å rette opp likelønnsforskjeller kan bety at virksomheter må gå utover lønnsrammen enkelte år, og dermed «bryte» med frontfagsmodellen.<sup>63</sup> Dette var bakgrunnen for kommisjonens forslag om å bevilge rundt 3 milliarder friske kroner til et lønnsloft for kvinnedominerte yrker i offentlig sektor. Dette forslaget ble aldri politisk behandlet.

Tariffavtalene har, som vi har sett i fremstillingen over, en rekke elementer som bidrar til å sikre likelønn. Men kommunene kan oppleve det som utfordrende å sammenligne og gjøre en verdivurdering av stillingskategorier i tråd med lovkravene, på tvers av lønnskapitler.

I det videre skal vi se at begge disse forholdene påvirker kommunenes arbeid med likelønn.

## 5.4 Prosessevaluering av kommunenes arbeid med likelønnskartlegging

Likelønnskartlegging skal i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven skje på tvers av sektorer, etater, stillingskategorier, forhandlingskapitler og fagforeningstilknytning. Arbeidet krever en verdivurdering av stillingskategorier basert på kriterier som kompetanse, og eksempelvis ansvar, anstrengelse, arbeidsforhold eller andre relevante kriterier.

<sup>60</sup> Kilde: KS

<sup>61</sup> [NOU 2008: 6 - regjeringen.no](#): Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for likelønn

<sup>62</sup> [Rapport 4:20 \(unit.no\)](#)

<sup>63</sup> [NOU 2008: 6 - regjeringen.no](#): Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for likelønn s. 245

For å gjennomføre en prosessevaluering av likelønn som er sammenlignbar med tidligere arbeid på feltet, har vi i stor grad jobbet i tråd med metodikken til Oslo Economics studie: «Statlige virksomheters rapportering om arbeid av lik verdi».<sup>64</sup> I Oslo Economics arbeid ble likelønnskartlegging i 10 statlige virksomheter evaluert.

Vi har benyttet følgende metode.

- a) Utvelgelse av aktuelle kommuner
- b) Informasjonsinnhenting og samtaler og informasjonsutveksling
- c) Dokumentasjon og analyse av informasjon
- d) Vurdering og refleksjon om prosess og egnete tiltak

I rapporten siterer Oslo Economics Pattons forståelse av prosessevaluering på følgende måte:

*«Prosessevaluering er evaluering der resultatene brukes til å starte praktiske tiltak under bistand og deltakelse fra forskeren selv. Sentrale kjennetegn ved prosessevalueringen er at den skal fremme forbedring og endring av en situasjon og omgivelsene rundt situasjonen. (Patton, 2012)»<sup>65</sup>*

Dette stemmer godt overens med erfaring fra våre intervjuer og evalueringer.

Fordi formålet i denne delen av undersøkelsen i stor grad handlet om å vurdere kommuner som gjennomførte likelønnskartlegging så nær lovkravene som mulig, valgte vi ut Porsgrunn og Tromsø kommune. Bakgrunnen for utvelgelsen var en artikkel i Sykepleien.no<sup>66</sup>. Vi har i tillegg hatt korte samtaler om likelønnskartlegging med ytterligere to kommuner, blant annet basert på informasjon fra KS om at kommunene arbeidet systematisk med likelønn.

Det er viktig å understreke at vår undersøkelse ikke kun omhandler sykepleiere, men alle ansatte i kommunen.

#### **5.4.1 Metodisk tilnærming**

I møter og samtaler med representanter fra kommunene, fikk vi konkrete og gode beskrivelser av deres tilnærming til arbeidet. I forkant av møtene fikk representantene i kommunene oversendt et spørsmålsskjema for å kunne gjøre interne forberedelser og sikre at relevante deltakere deltok i møtene. Skjemaet finnes i sin helhet i vedlegg 4.

Videre booket vi møter fra mellom 1,5 til 3 timer der kommunene viste oss, så konkret som mulig, hvordan de gjennomfører likelønnskartleggingen. Ett møte ble gjennomført fysisk og ett møte ble gjennomført digitalt.

I løpet av møtene eller i etterkant, fikk vi tilgang til relevant skriftlig materiale som eksempelvis lønnspolitikk og kriterier for stillingsinnplassering.

Kommunene har fått oversendt utkast til nedenstående beskrivelse av deres arbeidsmetodikk, slik at de fikk mulighet til å utdype eller justere teksten ved behov.

---

<sup>64</sup> [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a5f0d35640a244d1850c7b4538bf907e/oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf) (regjeringen.no)

<sup>65</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5f0d35640a244d1850c7b4538bf907e/oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf> ibid

<sup>66</sup> ibid

"<https://sykepleien.no/2023/04/sykepleierledere-far-827000-etter-14-ars-kamp-likelonn>" [Sykepleierledere får 827.000 etter 14 års kamp for likelønn \(sykepleien.no\)](https://sykepleierledere.far.827.000.etter.14.ars.kamp.for.likelonn.sykepleien.no)

## 5.4.2 Prosessbeskrivelse, metode og dokumentasjon

Nedenfor går vi systematisk gjennom de trinnene i lønnskartleggingsprosessen som kommunene vi har undersøkt har beskrevet. Vår kategorisering viser at prosessen kommunene gjennomfører består av to eller tre hovedtrinn; *planlegging* av arbeidet og *innhenting* av data, *verdivurdering* av stillinger, og til slutt eventuell individuell *oppretting* av ulikelønn.

Det er kun én av kommunene representert i prosessevalueringen som gjør en verdivurdering av stillingene, altså oppfyller trinn to i prosessen. For de to utvalgte kommunene skjer arbeidet med likelønnskartlegging i nær sammenheng med lokale lønnsforhandlinger.

Vi har videre vurdert kommunenes lønnpolitiske dokument og hvilken ressursbruk, både tidsmessig og økonomisk, de har i forbindelse med arbeidet.

### Lønnspolitiske dokument

I Hovedtariffavtalen er det i kapittel 3.2 nedfelt at kommunene skal ha en lokal lønnspolitikk og at denne skal gjøres kjent for alle ansatte. I lønnspolitikken skal det nedfelles kriterier for lønnsøkning og disse kriteriene skal blant annet bidra til å fremme og ivareta likestilling mellom kjønnene, Kriteriene skal uformes og virke slik at kvinner og menn likebehandles i vurdering av lønn og avansement for arbeid av lik verdi.

I kommunene vi fulgte er lønnspolitikken utformet i tråd med kriteriene i Hovedtariffavtalen. Det lønnspolitiske dokumentet vedtatt av administrasjonen og tatt til orientering av politikerne i kommunen.

I hvilken grad dokumentet er styrende for lønnspolitikken er varierende. I Porsgrunn kommune brukes dokumentet aktivt både av arbeidsgiver og de tillitsvalgte for å forankre lønnsfordeling og lønnskrav.

### Trinn 1: Planlegging av arbeidet og innhenting av data

Arbeidet med lønn og lønnsforhandlinger er en løpende prosess som foregår tilnærmet året rundt i kommunene vi har fulgt gjennom prosessevalueringen. Det er særlig i forbindelse med lønnsforhandlingene at kommunene har fokus på likelønn. I kommunene vi har snakket med er det ansatte på lønn, regnskap og HR/personalavdelingen som er involvert i arbeidet, sammen med tillitsvalgte. De som er involvert har konkrete arbeidsoppgaver knyttet til eksempelvis uttak og kontroll av statistikk og data, kommunikasjon med tillitsvalgte, eller ledelse av lokale lønnsforhandlinger.

Arbeidet intensiveres to til tre måneder før de lokale lønnsforhandlingene finner sted. På dette tidspunktet starter prosessen med å innhente data, kontrollere at data er korrekt, kontrollere ansattes fagforeningstilknnytning med mer. Kommunene vi har snakket med opplever at prosessen med å ta ut relevante data fra lønnsystemet er uproblematisk. Dette skiller seg fra de statlige virksomhetene Oslo Economics studerte, der de opplevde at denne delen av prosessen var tidkrevende, da lønnsystemet ikke la til rette for det<sup>67</sup>.

Kommunenes beskrivelse av arbeidet med innhenting og systematisering av data viser at det skjer i tråd med kravene i Hovedtariffavtalens kapittel 3.2 der arbeidsgiver er forpliktet til å legge frem tallmateriale og statistikk som viser lønnsnivå og lønnsutvikling blant annet fordel på kjønn og stillingskoder.

For Porsgrunn kommunen har tallmaterialet helt klart som formål å gi grunnlag for å kunne drøfte likelønn, i tillegg til å gi et godt datagrunnlag før lokale lønnsforhandlinger. I Tromsø kommune er likelønn ikke et like tydelig uttalt formål med datainnsamlingen. Kommunen innhenter imidlertid tallmateriale fra KS for å se den prosentvise lønnsutviklingen i de ulike lønnskapitlene i

---

<sup>67</sup> [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf \(regjeringen.no\)](#)  
s. 4



Hovedtariffavtalen. En ulik fordeling her, kan være en indikasjon på at lønnsoppgjørene bidrar til ulikelønn i de stillingene i kommunene der det er overvekt av kvinner eller menn i de ulike stillingskapitlene.

I Porsgrunn kommune hentes data for avdelingsledere fra lønnsystemet og legges inn i et regneark som er spesialdesignet for arbeid med likelønn. Regnearket gir oversikt over lønn og arbeidssted, men har også innebygget de kriteriene for verdivurdering av stillinger som kommunens administrasjon og tillitsvalgte har blitt enige om. Disse kriteriene er vektet og omfatter om den ansatte har:

- ett eller flere arbeidssteder
- antall ansatte/årsverk lederen har ansvaret for
- om de ansatte arbeider turnus eller ikke

I Tromsø kommune er det et lokalt system med vektingskriterier som primært benyttes når nyansatte skal innplasseres i riktig stillingskode.

For begge kommunene sendes tallmaterialet og kommunens anbefaling for prioritering i årets lønnsoppgjør til de lokale fagforeningene. Etter dette avholdes et møte for å gå gjennom tallmaterialet og avklare eventuelle spørsmål.

Deretter møtes partene til forhandlinger. I forhandlingene er det fokus på å rette opp eventuelle skjevheter likelønnsmessig på individnivå. I Porsgrunn kommune blir en betydelig andel av potten satt av (tilnærmet) hvert år til det kommunen omtaler som «*harmonisering*», altså å rette opp i eventuelle skjevheter i avdelingslederens lønn, basert på kjønn. Harmoniseringspotten ble etablert i forbindelse med at kommunen ble felt i en sak om likelønn av en lokal nemnd i 2009<sup>68</sup>.

I Tromsø kommune har det vært en utvikling i lønn i de kvinnelederte yrkene. Her er det imidlertid i større grad markedsmekanismer som har spilt inn. Eksempelvis har kommunene økt lønna til spesialsykepleiere for å kunne konkurrere med Universitetssykehuset i Nord Norge (UNN).

### Verdivurdering

I kommunene vi har fulgt foregår det ikke en verdivurdering av stillinger i tråd med lovkravene i likestillings- og diskrimineringsloven. I Porsgrunn kommune foretas imidlertid en verdivurdering av avdelingslederstillinger etter vår mening tett opp til lovkravene, og det er mye å lære av begge kommunenes arbeid og systematikk for å sikre likelønn.

Porsgrunn kommune har siden 2009 foretatt vurderinger av avdelingsledere på tvers av alle enheter. Resultatet av dette arbeidet er at avdelingsleder, uavhengig av om de er ansatt som rektorer på en skole, avdelingsleder på et sykehjem eller avdelingsledere i barnehage, har oppnådd en tilnærmet harmonisert lønn med bakgrunn i forhåndsavklarte kriterier. Bak denne vurderingen ligger vektning av de ulike elementer ved lederrollen som vi har presentert, altså eksempelvis hvor mange arbeidssteder lederen har, hvor mange ansatte og årsverk lederen har personalansvar for, og om den gruppen ansatte lederen har ansvar for, jobber i turnus. Kommunen understreker at dette er et løpende arbeid der målet til nå særlig har vært å løfte verdien av arbeidet i Helse og omsorgs-sektoren.

De øvrige stillingskategoriene i Porsgrunn kommune er ikke vurdert i tråd med tilsvarende prosess. Vår vurdering er imidlertid at metodikken de har lagt opp til er mulig å overføre for å gjøre en tilsvarende vurdering av alle typer stillinger i kommunen. Kommunen har over 100 stillingskategorier, og forteller at de mener dette ville være en svært tidkrevende prosess.

---

<sup>68</sup> Ankenemndas møtebok, sak 7/2008 mellom Norsk Sykepleierforbund og Porsgrunn kommune.

I Tromsø kommune har de hatt lokale tilpasninger av lønssystemet som har bidratt til lønnsutjevning for stillingskategorier med overvekt av kvinner. Formålet har imidlertid ikke primært vært å sikre likelønn, og dette må anses å være en sideeffekt.

I Oslo Economics analyse av statlige virksomheters arbeid med likelønnskartlegging, finner de at virksomhetene de undersøker i stor grad offentliggjør likelønnskartlegging med bakgrunn i de stillingskategoriene de allerede har etablert. Vi gjør tilsvarende observasjoner i vår evaluering, særlig tydelig gjennom vurderingene av redegjørelsene. Her er vår oppfatning at mange kommuner har oppgitt en lønnsstatistikk basert på allerede etablerte stillingskategorier<sup>69</sup>.

### **Rette opp eventuelle lønnsforskjeller**

Kommunene vi har snakket med benyttet seg av ulike metoder for å rette opp skjevheter. I Porsgrunn kommune setter de av en harmoniseringspott. På denne måten blir eventuell ulikelønn mellom individer i avdelingslederstillinger utjevnet i de årlige lønnsoppgjørene.

I Tromsø kommune følger de et system der personer plasseres inn i stillinger og lønnes ut ifra kjønnsnøytrale kriterier. De beskriver at de har hatt svært få tilfeller der de har avdekket ulikelønn på individnivå, men i tilfellene der det har skjedd, har det blitt rettet opp.

I den kvantitative undersøkelsen fremkommer det at det for mange kommuner er slik at kommuneøkonomien setter betydelige grenser for muligheten til å rette opp lønnsforskjeller.

Porsgrunn kommune har arbeidet med harmoniseringspotten over mange år, og dette har bidratt til at de har kunnet gjennomføre utjevning mellom stillingskategorier.

### **Ressursbruk**

I kommunene vi har undersøkt, er arbeidet med lønn og lønnsforhandlinger prosesser som foregår tilnærmet året rundt. Når kommunene skal beskrive tidsbruken for det konkrete arbeidet med likelønn, blir det derfor vanskelig å tallfeste dette helt presis.

Dette kan også skyldes at vi underveis i evalueringen beskriver hva som er likelønnskartlegging i tråd med lovkravene. Respondentene ble dermed gjort oppmerksomme på at arbeidet de gjør ikke er i tråd med lovkravene. Når de skal omtalte tidsbruk, refererer de derfor kun til tidsbruken de har i forbindelse med uttak av tallmateriale og data. Her oppgir de at det tar mellom 2 dagsverk til 14 dagsverk. Dette opplever de som ganske effektiv metodikk, og årsaken til at de kan være så vidt raske, er at de har utviklet gode arbeidsprosesser og gode rapporter over år.

Ingen av kommunene vi har snakket med har satt av tid sammen med tillitsvalgt til å gå gjennom stillingskategoriene for å vurdere dem opp mot kompetanse, anstrengelse, arbeidsforhold og ansvar og på tvers av sektorer, lønnskapitler, stillingstitler eller fagforeningstilknytning.

I Oslo Economics analyse opplyser de ikke om den konkrete tidsbruken virksomhetene har. Det er imidlertid mer tydelig i deres materiale at enkelte virksomheter rent faktisk gjør en verdivurdering i tråd med lovkravene. Oslo Economics konkluderer med at det handler mer om å ha en relativt lang periode å gjøre verdivurderingene på, fremfor tidsbruk.

### **Utfordringer og muligheter**

Kommunene vi har undersøkt peker på manglende kunnskap om likelønnskartlegging, samt en opplevelse av at ulikelønn ikke er et stort problem, som utfordringer i likelønnskartleggingsprosessen.

---

<sup>69</sup> [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/tema/likelonn/rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf)

Dette samsvarer godt med Institutt for samfunnsforskning's nylig utgitte rapport: «Likelønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv», der de undersøker 75 store virksomheters likelønnsrapportering<sup>70</sup>.

Når det gjelder å rette opp eventuelle ulikheter i lønn for store grupper av ansatte, er økonomien i kommunene en utfordring.

Som en av respondentene i den kvantitative undersøkelsen skriver:

*«En mannlig og en kvinnelig ingeniør tjener det samme. En mannlig og en kvinnelig sykepleier tjener det samme. En sykepleier og en ingeniør tjener ikke det samme... Det er det private markedet som presser lønningene opp hos ingeniørene. Det kan sies at det er en strukturell diskriminering mellom kvinne- og mannsdominerte yrker, men det diskrimineres ikke internt i yrkesgruppene. Skulle alle sykepleierne tjent like mye som ingeniørene hadde vi vært i ROBEK for lenge siden.»*

Videre peker enkelte av informantene på at det ligger noen utfordringer i hvordan stillinger er plassert i forhandlingskapitlene. Her er det særlig enkelte stillinger i kapittel 4, eksempelvis sykepleiere, som ved etterutdanning ofte har lik kompetanse som de som er plassert i kapittel 5, men der enkelte av informantene opplever at tariffsystemet hindrer at de kan få full uttelling for videreutdanningen. Fordi en overvekt av sykepleierne er kvinner, kan en slik praksis, som egentlig er nøytral, likevel få en kjønnskjev virkning<sup>71</sup>.

Enkelte av respondentene påpeker at det også ligger utfordringer i at ikke alle er «trofaste» mot formål og intensjon i Hovedtariffavtalen og dermed er «illojale» mot systemet. Det betyr at det kan skje lønnsfastsettelse ute i enhetene som verken er i tråd med lønnspolitikken i kommunen eller Hovedtariffavtalen. Da kan det oppstå likelønnsforskjeller. Inntrykket enkelte av respondentene har, er at det ofte er menn som begunstiges når lønnsopprykk fastsettes utenfor de avtalte rammene.

## 5.5 Sentrale funn

Selv om kommunene vi har vurdert har et bevisst forhold til likelønn mellom menn og kvinner, gjennomfører de ikke likelønnskartlegging i tråd med kravene i loven. Det er flere årsaker til dette som eksempelvis mangel på kunnskap om de omfattende kravene til verdivurdering av stillinger, og også arbeidsmengden en slik verdivurdering gir.

En utfordring vi særlig ønsker å løfte frem hos kommunene vi har vurdert, er at de knytter arbeidet med likelønn direkte til de lokale lønnsforhandlingene. Dette skaper utfordringer med å gjøre en verdivurdering mellom stillinger på tvers av enheter i kommune, uavhengig av forhandlingskapitler og organisasjonstilknytning, og ikke minst uavhengig av de personene som per i dag innehar de ulike stillingene. Hvis verdivurderingen av stillingene i stedet ble gjort utenom forhandlingene, ville det antakeligvis bidra til at det ble enklere å holde vurderingen på et strukturnivå, uavhengig av eventuelle lønnsforskjeller mellom enkeltpersoner i hver kategori. Da kunne kommunene få på plass et system der de eksempelvis hadde kategori 1, 2, 3, 4 og 5, og hvor de ulike stillingskodene i kommunen var knyttet til hver enkelt kategori. En av kommunene snakket med i løpet av dette prosjektet, har skilt prosessen med

---

<sup>70</sup> [Rapport 5:24 \(unit.no\)](#): «Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv.»

<sup>71</sup> Indirekte diskriminering, se: [Lov om likestilling og forbud mot diskriminering \(likestillings- og diskrimineringsloven\) - Kapittel 2 Forbud mot å diskriminere - Lovdata](#)

verdivurdering fra lønnsforhandlingene, og gjør verdivurdering av stillinger sammen med tillitsvalgte på en annen tid av året.

Et tenkt resultat av verdivurderingen, er at stillingskategorier fra samme forhandlingskapittel i Hovedtariffavtalen, havner i ulike stillingsgrupper. Et spørsmål som dukket opp hos respondentene var hvordan kommunen i en slik situasjon skulle arbeide for å rette opp lønnsforskjellene uten å komme i konflikt med tariffsystemet.

### **Tariffsystemet**

Hovedtariffavtalen mellom KS og organisasjonene på arbeidstakersiden, har flere henvisninger til arbeid med likelønn og har nedfelt en rekke bestemmelser som skal sikre likelønn lokalt. Dette viser at partene har vært opptatt av likelønn og likestilling i forhandlingene av avtalene. Det er imidlertid ikke beskrevet i Hovedtariffavtalen *hvordan* en verdivurdering av stillinger skal foregå.

Tariffpartene bør på egnet måte sette på dagsordenen hvordan likelønnsregelen kan ivaretas på best mulig måte både sentralt og lokalt, og også se dette i sammenheng med det kommende likelønnsdirektivet fra EU. Et eksempel kan være at de sentrale tariffparter, i egnet skriftlig veiledning, presiserer at momenter som ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse må vurderes i den lokale likelønnskartleggingen for at kartleggingen skal være i tråd med lovkravene

I prosessevalueringen har vi avdekket flere positive forhold som gjør at kommunene vi har vurdert har gode muligheter for å arbeide i tråd med lovkravene relativt raskt. Systemet de har etablert, eksempelvis i Porsgrunn kommune, er gode steg på veien mot å kunne gjennomføre systematiske likelønnskartlegginger for alle stillinger i kommunen, på tvers av sektorer og enheter. Porsgrunn kommunes vekting av ulike elementer i en lederstilling viser tydelig hvordan en verdivurdering kan gjennomføres for å sikre at elementer som kompetanse, ansvar, anstrengelse og arbeidsvilkår blir hensyntatt. Tilsvarende elementer finnes i Tromsøs system for innplassering av nyansatte.

Enkelt forklart kan momentene (med underpunkter) som skal vurderes i likelønnskartleggingen; ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse, settes inn som kolonner i et Excel-ark og bidra til å sikre at alle elementene i likelønnsvurderingene blir vurdert. Digitale løsninger ville kunne bidra til en historisk oversikt over utvikling og gi et faktabasert grunnlag for forhandlinger om likelønn.

I Porsgrunn kommune peker de eksplisitt på at de har hatt god kontinuitet både på arbeidstaker og arbeidsgiversiden. Dette har gjort det enklere å følge den røde tråden knyttet til harmonisering av stillinger over tid. Da kan ledere eller tillitsvalgte vite at: «I år ble det ikke oss som fikk den største biten av kaka, andre ble prioritert, men vår tur kommer». I begge kommunene omtaler de forhandlingsklimaet mellom partene som godt og preget av tillit. Dette er et godt utgangspunkt for arbeid med verdivurdering av stillinger der tillitsvalgte skal være involvert.

Gjennom at Porsgrunn kommune ble klaget inn for, og felt i den lokale lønnsnemnda i 2009, har det vært stor motivasjon for å sikre likelønn i tiden etterpå. Det at prosessen har tatt så mange år har imidlertid skapt en viss «utmattelse» i kommunen fordi man tilsynelatende aldri kommer i mål. Representantene fra kommunen anbefaler derfor andre kommuner å lage planer for å rette opp lønnsforskjeller som har kortere tidshorisonter.

## **5.6 Får andre sektorer det til?**

Parallelt med vår undersøkelse av kommuners arbeid med likelønnskartlegging, har også Institutt for samfunnsforskning gjort en undersøkelse av 75 store norske virksomheters arbeid med

likelønnskartlegging gjennom rapporten «Likelønnskartlegging: et verktøy for likestilt arbeidsliv»<sup>72</sup>. I deres undersøkelse, som også inkluderer et utvalg av store kommuner, finner de at det er stor variasjon i hvordan virksomheter arbeider med, og redegjør for arbeidet med likelønnskartlegging.

De virksomhetene som lykkes best er virksomheter som allerede har *erfaring* med likelønnskartlegging også før 1. januar 2020, og virksomheter som har *betydelige HR-ressurser*.

Undersøkelsen viser at virksomhetene opplever at arbeidet kommer med en stor «oppstartskostnad». Når kompetansen, systemene og rutinene for verdivurdering er på plass, letter arbeidsmengden.

Det er altså andre virksomheter som får det til. Utfordringen med sammenligning på tvers av sektorer, er at det er få arbeidsgivere utenfor kommunesektoren som har tilsvarende kompleksitet i arbeidsstyrken som en kommune.

### **5.6.1 Anses likelønnskartlegging som et hensiktsmessig verktøy som sikrer et mer likestilt arbeidsliv?**

På tvers av sektorer er det mange av de som arbeider med og gjennomfører likelønnskartleggingen, som ser verdien av arbeidet, på tross av at det gir en økt arbeidsbyrde. Det å systematisere tall og statistikk om lønn, kan gi en oversikt over forskjeller virksomhetene tidligere ikke har vært kjent med.

Effekten av likelønnskartleggingen vil avhenge av mange forhold: Oppleves metodikken til å dele inn i stillingsgrupper egnet? Avdekkes store forskjeller i lønn? Hvilke økonomiske muligheter har virksomheten til å rette opp? I kommunesektoren, der det er små forskjeller på aggregert nivå, kombinert med utfordrende kommuneøkonomi, vil antakeligvis motivasjonen for å gjøre et omfattende arbeid med likelønnskartlegging være lavere enn i sektorer der det avdekkes store forskjeller og muligheten til å rette opp er større.

## **5.7 Oppsummering og anbefalinger**

Prosessevalueringen har vist at likelønnskartleggingen ikke foregår i tråd med kravene i likestillings- og diskrimineringsloven i noen av kommunene vi har undersøkt. Da bør spørsmålet om kravet til likelønnskartlegging er tilpasset kommunene stilles.

Våre funn viser at årsaken til at kommunene ikke arbeider med likelønnskartlegging i tråd med kravene, blant annet skyldes manglende kunnskap om kravene til likelønnskartlegging. Dette er tilsvarende som funnene i ISFs undersøkelse: Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv<sup>73</sup>.

En annen årsak er at ulikelønn ikke nødvendigvis anses å være et stort problem og at opplevelsen er at prinsippene for likelønn ivaretas gjennom Hovedtariffavtalens system. I tillegg ligger det økonomiske aspektet der: *Hvis vi avdekker store forskjeller mellom stillingsgrupper med arbeid av lik verdi – hvilke muligheter har vi til å rette opp uten å tvinge kommunens økonomi i kne?*

Evalueringen har videre vist at kommunene har gode systemer for å fremskaffe og bearbeide lønnsdata og lønnsstatistikk. Vi har ikke avdekket forhold knyttet til tekniske løsninger eller annet, som er til hinder for å gjøre en likelønnskartlegging. Kommunene har også et lønnspolitisk dokument som kan benyttes som et styringsverktøy for både arbeidsgiver og arbeidstaker.

Arbeidet med likelønn i de to kommunene vi har fulgt tetttest, foregår i forbindelse med de lokale lønnsforhandlingene. Fokus blir i stor grad på å rette opp lønnsforskjeller på individnivå. Kommunene vi

---

<sup>72</sup> ISF 2024: [Lønnskartlegging: et verktøy for et med likestilt arbeidsliv](#)

<sup>73</sup> *ibid*

har fulgt opp har ikke etablert egne stillingsgrupper basert på en verdivurdering som er skiller seg fra eller er uavhengig av forhandlingskapitlene i Hovedtariffavtalen.

For å sikre en likelønnskartlegging som skjer i tråd med kravene i likestillings- og diskrimineringsloven, er våre viktigste anbefaling at KS gir *opplæring* i lovkravet, samt en anbefaling om *når* på året og *hvordan* en verdivurdering av stillingene bør gjøres. I og med at små, mellomstore og store kommuner har ulike utfordringer, bør KS også vurdere å innrette opplæringen etter kommunestørrelse.

Dersom kommunene skal jobbe i tråd med intensjonen i loven bør prosessene endres slik at de går gjennom følgende prosess:

- Trinn 1: Oversikt over alle stillingskategorier i kommunen
- Trinn 2: Verdivurdering av stillingenes innhold basert på kompetanse, ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse
- Trinn 3: Utarbeide stillingsnivå/grupper basert på verdivurderingen. En stillingsgruppe kan eksempelvis inneholde så vidt forskjellige stillinger som leder barnehage, avdelingsleder ingeniør, HR-leder.
- Trinn 4: Vurdering av om det er forskjeller mellom stillingsgruppene som ikke kan forklares med andre faktorer enn kjønn.
- Trinn 5: Plan for å rette opp lønnsforskjeller som skyldes kjønn

Som tidligere nevnt bør denne prosessen gjennomføres på et annet tidspunkt av året enn lønnsforhandlingene, for å sikre at verdivurderingen ikke påvirkes for mye av gjeldende lønnsnivå.

Verdivurdering av stillinger er en stor jobb i kommuner som har mange ulike stillingstitler/koder. Det vil være det første året som krever størst arbeidsinnsats. Dette er tilsvarende som respondentene ISFs undersøkelse beskriver.

Basert på prosessevalueringen og de kvalitative og kvantitative undersøkelsene, er det trinn 5 som antakeligvis skaper størst utfordringer. Dersom det avdekkes, at stillinger som per dags dato er i ulike lønnskapitler, egentlig er arbeid av lik verdi – hvordan skal dette rettes opp? Dette, sammen med økonomien i kommunal sektor, utgjør utfordringer.

Vår anbefaling er at partene utforsker hvordan arbeid med likelønn kan settes på dagsordenen på en hensiktsmessig måte. Et eksempel kan være at de sentrale tariffparter, i egnet skriftlig veiledning, presiserer at momenter som ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse vurderes i den lokale likelønnskartleggingen for at kartleggingen skal være i tråd med lovkravene.

Innledningsvis løftet vi spørsmålet om plikten er egnet for kommunene, når ingen av kommunene vi har undersøkt, får det helt til i praksis. I vårt datagrunnlag kan vi ikke konkludere med at plikten er uegnet. Selv om det ikke avdekkes spesielt store forskjeller i lønn på makronivå i kommunesektoren, er våre respondenter oppmerksomme på at ulikelønn kan forekomme, og er derfor positive til å gjennomføre likelønnskartlegging. Vi ser manglende etterlevelse av likelønnsregelen tvert imot som et resultat av manglende investering i kompetanse om kravene til kartleggingen, manglende ressurser som tid og penger, og få digitale hjelpeverktøy eller egnede malverk tilpasset sektoren.

Det er likevel åpenbart at et lovkrav «ingen» gjennomfører, må vurderes. På sikt vil det være nyttig å gjøre en vurdering av hvordan likelønnskartleggingsplikten i kommunen kan forenkles, men likevel sikre intensjonen om arbeid for å sikre likelønn. En evaluering av aktivitets- og redegjøringsplikten, slik Barne- og familiedepartementet har initiert for arbeidet med åpenhetsloven, vil være hensiktsmessig. En slik evaluering vil vise om loven virker i tråd med intensjonen, eller om justeringer og forenklinger ville

bidra til at flere arbeidsgivere, både i kommunesektoren og øvrig, lykkes med å oppfylle lovkravet. En slik evaluering bør ses i sammenheng med gjennomføringen av EUs Pay Transparency - direktiv i Norge.

**AKTIVITETS- OG  
REDEGJØRELSESPLIKTEN –  
EN EGNET ARBEIDSMETODIKK  
FOR KOMMUNENE?**

---

**06**



## 6 Aktivitets- og redegjøringsplikten – en egnet arbeidsmetodikk for kommunene?

Hovedformålet med denne rapporten har vært å kartlegge og vurdere kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjøringsplikten. Spørsmålene har blant annet vært om arbeidet med plikten bidrar til mer likestilling og likeverdige muligheter i kommunene, og om lovens innretning er egnet for kommunene. I tillegg har vi vurdert kommunenes arbeid med plikten til å gjøre en likelønnskartlegging hvert annet år.

Et sentralt spørsmål har med andre ord vært om aktivitets- og redegjøringsplikten en egnet plikt for kommunene på tross av kommunenes særpreg som store arbeidsgivere med svært varierte oppgaver som skal løses, og dermed en arbeidsstokk bestående av ansatte med ulike fag- og erfaringsbakgrunner.

Et annet spørsmål har vært om lovkravene i praksis bidrar til mer likestilling?

### 6.1 Etterlevelse – muligheter og hindre

Et flertall av respondentene i våre undersøkelser oppgir at de ikke arbeider i tråd med kravene i lovgivningen. Redegjørelsene vi har gjennomgått, oppfyller ikke minimumskravene. Betyr dette at plikten ikke er egnet for kommunene, og at den ikke bidrar til mer likestilling?

Svaret fra respondentene er ikke entydig. Flere påpeker at plikten er nyttig fordi den gir en viktig påminnelse om likestillingsspørsmål og også skisserer en metodikk for arbeidet. De samme respondentene kan likevel være kritiske til deler av plikten.

#### 6.1.1 Omfang

Deler av kritikken handler om *omfanget* av arbeidet med alle HR-områder og alle diskrimineringsgrunnlag og den lovpålagte arbeidsmetoden. Det oppleves vanskelig å gjennomføre en arbeidskrevende plikt når kommunene har knapphet både på økonomiske og menneskelige ressurser.

For å oppfylle kravene til likestillingsarbeid i tråd med lovkravene kreves kunnskap om plikten, ressurser til å arbeide med den, samt politisk og administrativ forankring for arbeidet. Det er også sentralt at kommunene oppfatter *behovet* for arbeidet som nødvendig og at det å legge ned en stor innsats for å oppfylle et lovkrav, rent faktisk har effekt.

En av respondentene uttrykker det slik:

«Regelverket er veldig stort, omfattende og vanskelig å forstå. Krever mye ressurser, som vi ikke har. Stor kommune - fremstår vanskelig å vite hvilket nivå man skal rapportere på, og HR har ikke oversikt over alle tjenestenes området og arbeidsmåter. Kunne KS laget noe enklere, mer enhetlig rapportering for kommunene å benytte? Stort, ullent område!»

En annen skriver dette:

«Vi har ikke opplevd behov for å jobbe systematisk med dette. Vi gjør mye av dette i ordinær drift, og opplever at det er tilstrekkelig.»

### 6.1.2 Systematisk arbeid – er det virkelig nødvendig?

For de mindre kommunene kan det oppleves «påtatt» å arbeide seg gjennom alle HR-områder og alle diskrimineringsgrunnlag når utfordringene de møter i kommunen i stor grad gjelder enkeltansatte alle kjenner, eller omhandler det som oppfattes som «uløselige» utfordringer. Eksempler som gis er at det er få innbyggere med annen etnisk bakgrunn enn norsk i kommunen og dermed vanskelig å rekruttere mangfoldig. Et annet eksempel er at kommunen har en bygningsmasse som ikke er universelt utformet, men som alle vet at det er vanskelig å gjøre noe med på grunn av stram økonomi. Da kan det lett kjennes som om; «samme hva vi avdekker, er det utenfor vår kontroll å gjøre noe med det». En naturlig tanke blir videre – hvorfor skal vi bruke tid og ressurser på å jobbe systematisk med dette, når vi ikke får gjort noe med det?

Som nevnt betyr ikke disse utfordringene at kommunene ikke jobber med likestilling, men de fleste kommunene jobber ikke like systematisk som det er krav til å gjøre etter loven.

### 6.1.3 Ressursmangel

En stor andel av respondentene påpeker at både økonomiske og menneskelige *ressurser* påvirker muligheten til å arbeide med likestilling, og muligheten til å sikre likelønn. Fordi kommunene er komplekse arbeidsgivere, er det grunn til å tro at ressursmangel påvirker deres ARP - arbeid mer negativt, enn det ville påvirket arbeidsgivere med en «enklere» struktur.

Av de respondentene som svarer at kommunen verken jobber etter den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen eller opplever at kommunen jobber på en slik måte at de oppfyller lovkravene for øvrig, oppgir 86% av dette skyldes at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser til å drive arbeidet og dermed må prioritere annerledes.

Når det gjelder å sikre likelønn, skriver en:



*«Skulle alle sykepleierne tjent like mye som ingeniørene hadde vi vært i ROBEK for lenge siden.»*

Flere påpeker også at situasjonen med pandemi og krigen i Ukraina er eksempler på forhold i kommunen som gjør at forebyggende likestillingsarbeid må legges til side for mer prekære oppgaver.

### 6.1.4 Deltid og ufrivillig deltid

En kanskje mer overraskende kritikk, er knyttet til kartleggingen av ufrivillig deltid. Vår oppfatning i forkant av undersøkelsen var at kartlegging av ufrivillig deltid oppfattes som tilpasset og nødvendig i kommunesektoren, da dette er den sektoren som har høyest forekomst av deltidarbeid.

Som en av respondentene i den kvalitative undersøkelsen uttrykker det kan:



*«Kommunene bare kan gjøre «så mye», når deltid er et valg de ansatte tar privat, og at det også er et spørsmål som påvirkes av partene i arbeidslivet.»*

Enkelte av våre respondenter mener derfor at den pålagte kartleggingen av ufrivillig deltid er uegnet for kommunene. Deres erfaring tilsier at forekomst av deltid ikke skyldes ufrivillig deltid, men det som mange ofte refererer til som «frivillig deltid»<sup>74</sup>. I disse tilfellene har den ansatte selv ønsket deltid og det er ytre forhold som eksempelvis ønsker om ikke å gå mange helgevakter, ha mer fritid og liknende, som

---

<sup>74</sup> Deltidsarbeid - vern mot diskriminering på strukturelt og individuelt grunnlag (Helga Aune, 2009)

påvirker dette, mer enn mangel på likestillingsfremmende tiltak. Dette understøttes i noen grad av forskning fra FAFO (Leif E. Moland og Ketil Bråthen)<sup>75</sup> som viser at mange ansatte i kommunene som jobber innen pleie og omsorg, institusjonstjenester og hjemmetjenester, men også ansatte i barnehage og skolefritidsordninger i stor grad jobber deltid. Deltiden er i noen grad negativt begrunnet (ufrivillig, heltid er for slitsomt, dårlig helse, tidspress) og i noen grad er den positivt begrunnet (frihet, familie, det gode liv, fleksibilitet). Samme person kan ha både negative og positive begrunnelser for deltiden.

Det er imidlertid viktig å ha et kritisk blikk på hva som er «frivillig», slik Helga Aune påpeker i sin doktorgrad fra 2013 *Deltidsarbeid. Vern mot diskriminering på strukturelt og individuelt grunnlag*<sup>76</sup>. Hvor «frivillig» er frivillig deltid, eller skyldes deltiden manglende organisering av turnus på arbeidsplassen, sterke sosiale normer om forventninger til kvinnerollen og stereotype kjønnsrolleoppfatninger som preger enkeltpersoners oppfatning av muligheter allerede fra barneårene. Kommuner spiller her en dobbel rolle både som en aktør som er ansvarlig for å sikre like læringsmuligheter fri for stereotype kjønnsrolleoppfatninger i det læringstilbudet som gis jenter og gutter i barnehager og grunnskolen, med andre ord, i kvaliteten på de tjenester som tilbys. Den andre rollen kommunen har er som virksomhet som organiserer arbeid slik at det er mye eller lite deltidstillinger som tilbys.

Enkelte av respondentene påpeker at de bruker mye tid på å gjøre kartleggingen av ufrivillig deltid hvert annet år, selv om løsningen på utfordringen delvis ligger utenfor deres kontroll, eksempelvis hos fagforeningene som representerer ansatte i yrker der deltid er utbredt.

## 6.2 ARP - en bra plikt, tross alt

På tross av utfordringene kommunene har med plikten, understreker respondentene i de kvalitative intervjuene at det er viktig å ha aktivitets- og redegjøringsplikten og at lovgivningen nettopp sikrer et fokus på arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering. Lovkravet gir, i hvert fall i noen grad, kraft til å drive systematisk arbeid og prioritere både arbeidstid og midler på dette. Det er imidlertid et stort 'men' her. Andre og mer presserende oppgaver trumfer lovkravene.

Våre undersøkelser avdekker altså ikke en vektig motstand mot aktivitets- og redegjøringsplikten. Funnene i undersøkelsen avdekker heller et ønske om en *tilpasning* av plikten slik at den oppleves mer egnet for kommunenes struktur og sektorens utfordringer. Formålet med en tilpasning bør være at kommunene plikter å kartlegge de forholdene som oppleves som viktig, og de forholdene kommunen mener at de faktisk har påvirkning på.

Som en respondent sier:



*«Jeg tenker at den (ARP) i stor grad er tilpasset kommunal sektor. Vi er arbeidsgivere som har et bredt lag av stillinger. Dette hjelper oss i arbeidet – vil du ikke, så må du. Vi må være i tråd med samfunnsutviklingen.»*

Eksemplet som oftest ble nevnt når det gjaldt uhensiktsmessige forhold ved ARP var knyttet til kartleggingen av ufrivillig deltid. Forekomsten av deltid oppfattes å være et privat valg, samt at det er en tematikk som oppleves å ha med prioriteringer og krav fra fagforeninger å gjøre. Det oppfattes som unødvendig å kartlegge forekomsten når det ikke oppfattes å være fullt og helt opp til kommunen å gjøre noe med utfordringen.

---

<sup>75</sup> [Deltid i norske kommuner – en oversikt - Arbeidslivet.no](#)

<sup>76</sup> Aune, Helga: *Deltidsarbeid. Vern mot diskriminering på strukturelt og individuelt grunnlag*, Cappelen Damm akademisk, 2013.

Et annet eksempel som ble nevnt, var at kommunen var så liten at alle rapporteringsgrunnlagene ikke oppfattes som like relevante dels fordi det er godt kjent hvilke utfordringer kommunen har, og til dels fordi det ofte oppleves begrenset hva kommunen kan gjøre for å bedre situasjonen.

### Likelønn

Vår analyse av kommunenes redegjørelser for arbeidet med likestilling viser at ingen av de undersøkte kommunene beskriver at de har arbeidet i tråd med lovkravene til likelønnskartleggingen. De har ikke gjort vurderingen av likt arbeid og arbeid av lik verdi i kategorisering av stillinger. Prosessevalueringen av Tromsø og Porsgrunn kommunes arbeid med likelønn viser det samme, selv om disse kommuner arbeider tett opp mot lovkravene.

Det er på ingen måte enkelt å gjøre en verdivurdering i tråd med kravene i loven. Det krever inngående kunnskap til lovverk, veiledningsmateriell og beslutninger fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, Diskrimineringsnemnda og rettspraksis fra saker om likelønn, for å være kjent med metodikken. Det er også sannsynlig at det i mange tilfeller er slik at de personene som sørger for å forberede datamaterialet til lønnsstatistikken, ikke er kjent med kravene til verdivurdering i tråd med plikten.

Både den kvantitative undersøkelsen og prosessevalueringen viser at manglende kunnskap om lovkravene for likelønnskartlegging virker negativt inn på gjennomføringen. I tillegg opplever enkelte respondenter at systemet de har gjennom Hovedtariffavtalen, allerede ivaretar likelønn. I kapittel 4 i Hovedtariffavtalen ser vi inndelinger av stillinger i grupper og som ser ut til å følge verdivurdering av stillinger. Av denne grunn kan det også være slik at mange opplever deres lønnsstatistikk er innenfor lovkravene i ARP.

Til slutt kommer økonomien i kommunen inn i bildet. Dersom en kommune arbeidet i tråd med kravene til likelønnskartlegging og oppdaget at de hadde ulikelønn for en gruppe stillinger, hvilken mulighet ville de hatt til å løfte denne gruppen i flokk? Det er betydelig mindre krevende for kommuneøkonomien når vurderingen av likelønn skjer på individnivå.

## 6.3 Kommunen som én juridisk enhet

Vi hadde en hypotese om at kommunene ville ha utfordringer i rapportering og arbeid fordi de er én juridisk enhet som innebefatter svært mange ulike oppgaver og ansvarsområder. Det er ulikt hvordan dette oppfattes. De kommunene som har god kunnskap om plikten, gode rutiner, strukturer og ansvarslinjer oppfatter naturlig nok utfordringene som mindre enn de som har lavere kunnskap, færre rutiner og utydelige ansvarslinjer.

38 % av de kommunene som rapporterer at de ikke jobber i tråd med lovpålagt arbeidsmetode og loven for øvrig svarer at de er *helt uenig* i at de hvem de skal rapportere sitt arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten til. En av respondentene skriver slik:



*«Regelverket er veldig stort, omfattende og vanskelig å forstå. Krever mye ressurser, som vi ikke har. Stor kommune - fremstår vanskelig å vite hvilket nivå man skal rapportere på, og HR har ikke oversikt over alle tjenestenes området og arbeidsmåter.»*

Likestillingsutfordringene, altså «hvor skoen trykker», er forskjellig i renovasjonsetaten, i helse og omsorgsetaten, i kommuneadministrasjonen eller i skole eller barnehage. Det kan handle om trakassering, problemer med å kombinere arbeid og familie, (u)kultur og vitsing som virker ekskluderende, språkbruk, rekrutteringsrutiner og likelønn m.m.

Disse ulikheten krever et desentralisert arbeid der hver enkelt enhet jobber systematisk med sine utfordringer og rapporterer arbeidet inn til de som skal føre redegjørelsen i pennen. Dette krever et kunnskapsløft, investering av tid og det krever gode systemer for utveksling av informasjon. Per nå er mange kommuner ikke rigget for dette systematiske arbeidet som også forutsetter flyt av informasjon fra ledelse til etatene og fra etatene til ledelse.

## 6.4 Oppsummering

Basert på funnene i de kvantitative og kvalitative undersøkelsene, er at det ikke en uttalt motstand mot aktivitets- og redegjørelsesplikten blant respondentene. Lovverk er lovverk, og kommunene er vant til å forholde seg til en stor mengde lovkrav knyttet til tjenestene de leverer og til de ansatte i kommunen. Vi ser likevel at flere respondenter oppfatter det som krevende å forene gjennomføringen av lovkravet og den praktiske arbeidshverdagen. Dette er særlig knyttet til behovet for økt kompetanse og flere ressurser.

Innretningen av plikten der alle juridiske enheter må jobbe med og rapportere på alle HR-områder (rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv) og alle diskrimineringsgrunnlag (kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene, og søke å hindre trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold) hvert år, gjør at plikten oppfattes som omfattende, arbeidskrevende og til dels vanskelig å sette seg inn i.

Lovteksten er dessuten kortfattet og gjør det vanskelig å forstå omfanget av aktivitets- og rapporteringsplikten uten å sette seg inn i myndighetenes veiledningsmateriell og forarbeidene til loven.

Likelønnskartleggingen som skal skje hvert annet år er krevende å gjennomføre fordi det krever stor grad av forkunnskap og det er også elementer i tariffsystemet som påvirker arbeidet.

Kartleggingen av ufrivillig deltid oppleves ikke som vanskelig, men heller som feil bruk av tid, fordi mange av respondentene i denne undersøkelsen opplever at det er lite de får gjort med problemet.

Utfordringen med plikten er i stor grad knyttet til mangel på kunnskap, tid og menneskelige og økonomiske ressurser for å gjennomføre arbeidet i praksis. Dette gjenspeiles også i at det er få kommuner som nevner at de jobber med samtlige diskrimineringsgrunnlag gjennom hele personalpolitikken. I enkelte kommuner er det heller ikke en opplevelse av at det er store utfordringer knyttet til likestilling og diskriminering. Motivasjon for å jobbe med dette lovkravet, fremfor andre lovkrav som virker mer presserende, kan derfor være noe lav.

Kanskje kunne plikten vært innrettet slik at den i større grad omhandlet sektorer eller administrative enheter i kommunen, fremfor kommunen som juridisk enhet. Det er imidlertid ikke noe «krav» fra respondentene om en slik lovendring, og vi har ikke gjort noen utredning av hvilke konsekvenser en slik endring ville hatt for gjennomføringen av plikten.

Det er ikke noe i veien for at kommuner kan velge å gjennomføre det praktiske arbeidet per administrativ enhet for deretter å kunne samle inn data på aggregert nivå. Lovteksten pålegger kun den enkelte juridiske enhet å rapportere. Hvordan arbeidet gjennomføres i praksis er det opp til den enkelte kommune å beslutte. Dersom det praktiske arbeidet per administrativ enhet ble loggført digitalt, hadde dette muliggjort kunnskapsdeling på tvers av kommunegrensene på en annen måte enn det som kan ses i dag.

# OPPLÆRING, MALER OG VERKTØYKASSE

---

07

## 7 Opplæring, maler og verktøykasse

Undersøkelsen viser at det er stort behov for opplæring i aktivitets- og redegjøringsplikten i kommunene.

Tidligere i rapporten har vi berørt enkelte av årsakene til opplæringsbehovet. Her har vi pekt på at lovteksten i seg selv er så kortfattet at den ikke gir det fulle og hele bildet av hvilke krav som påligger kommunene både når det gjelder aktivt arbeid og rapportering.

Når en arbeidsgiver har avdekket risikoer, må det iverksettes tiltak. Det å iverksette egnede tiltak, krever kunnskap om hva som virker eller ikke virker. Den kunnskapen er det ikke gitt at ansatte som får ansvar for ARP-arbeidet har.

Norske kommuner er komplekse arbeidsgivere som har ansatte i en rekke sektorer, og med mange ulike erfarings- og utdanningsbakgrunner. Dette gjør at kommunene kan stå ovenfor en rekke ulike likestillings- og diskrimineringsutfordringer, og ikke minst må kommunene gjennomføre komplekse likelønnskartlegginger på tvers av sektorer, fagområder og fagforeninger.

Både den kvantitative undersøkelsen og de kvalitative intervjuene understøtter derfor behov for skreddersydd kunnskap og opplæring om:

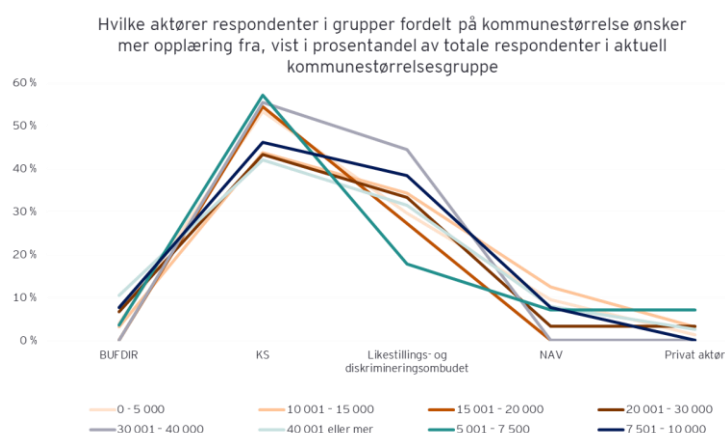
- lovkravet
- arbeidsformen
- gode tiltak
- metoder for likelønnskartlegging
- maler for å skrive gode redegjørelser

Enkelte respondenter påpeker at de har deltatt på opplæring i regi av andre enn KS, eller de har forsøkt å benytte myndighetenes veiledningsmateriell. Mange er positive, men de ønsker opplæring som svarer ut de spesielle utfordringene de møter i kommunal sektor.

Nedenfor omtaler vi hvilke muligheter både KS og kommuneledelse har for å sikre tilpasset kunnskap og opplæring om ARP.

### Veiledning fra KS

Respondentene er samstemte i at det er KS som er den foretrukne leverandøren av opplæring.



KS har dermed en viktig rolle i å utarbeide materiell, maler og kurs for å understøtte dette ønsket og behovet fra respondentene.

Enkelte respondenter mener at KS bør bruke fellesarenaer og nettverksmøter for å sette tematikken på dagsordenen. Som en respondent uttrykte det:



*«Men da må det være over tid, det kan ikke bare være et 45 minutters innlegg og så skal vi liksom hjem og gjøre jobben alene.»*

En annen respondent sier det slik:



*«Vi har tilgang til opplæring, men vi har ikke ressurser. Drømmen hadde vært å få lov til å jobbe sammen med noen over tid for å sikre likestilling, men vi har ikke penger til det. Det må komme kursing, sertifisering OG penger.»*

## 7.1 Kurs og tiltaksbank

Lovteksten og forarbeidene viser hvordan kommunene skal arbeide for å avdekke utfordringer, men den gir ikke informasjon om hvilke tiltak som bør gjennomføres for å bedre situasjonen. Hva virker, hva er lovlige tiltak og hvor mye vil tiltakene koste?

Vår erfaring er at dette er spørsmål alle som jobber med likestilling strever med, og forventningen om at alle som har fått ansvar for å jobbe med aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunene, samtidig skal ha tilstrekkelig kunnskap om effektive likestillingsfremmende tiltak, er for ambisiøs.

Det ville være svært nyttig om sektoren kunne utarbeide gode eksempler på lovlige og effektive tiltak, gjerne fordelt på HR-områder.

Det ville hjelpe alle de som er involvert i arbeidet i kommunen og bidra til at de kommunene som eksempelvis sliter med å rekruttere mangfoldig, kan søke i verktøykassa og finne eksempler på gode og lovlige tiltak. Slike eksempler ville treffe sektoren og økonomien i sektoren, og dermed føles mer relevant enn generelt veiledningsmateriell fra myndighetene.

KS har allerede erfaring med å utvikle e-læring sammen med fagmiljø som Bufdir, flere av likestillingssentrene og LDO. Evaluering av erfaringer med dette kurset, vil være sentralt for hvordan eventuelle nye kurs og opplæring bør innrettes.





## 7.2 Maler og eksempler

Respondentene etterspør standardiserte dokumenter for arbeidet. Vi anbefaler både en mal for likelønnsrapportering og en mal for rapporteringen på aktivitets- og redegjøringsplikten.

Hvis rapporteringen ble gjort digitalt og i tråd med en forhåndsdefinert standard, vil det lette arbeidet både med å se på utviklingen av arbeidet over tid i den enkelte etat og kommune, og det vil sørge for mulighet for å samle inn oversikt over tiltak på de ulike HR-områdene og diskrimineringsgrunnlagene. Dette ville bidratt til en effektiv kunnskapsdeling i kommune-Norge. Et eksempel på en slik rapporteringsmetode kjenner vi gjennom regnskapsrapportering etter ESEF-standard (European Single Electronic Format).

Et overordnet malverk for redegjøringsplikten behøver ikke å være omfattende. Det vil være til stor hjelp for kommunene om de får en kortfattet informasjon om de to delene plikten består av, samt en oppramsing av hvilke elementer som skal være med i del 1 av redegjørelsen og hvilke elementer som skal være med i del 2 av redegjørelsen. Dersom en slik mal følges av en kort introduksjonsfilm, vil det være nyttig og effektiv læring.

Videre vil det være nyttig om KS laget en bank med eksempler på gode likestillingsrapporter fra utvalgte kommuner. En eksempelbank bør ikke minst inneholde gode eksempler på tiltak som kan iverksettes på de ulike diskrimineringsgrunnlagene og HR-områdene.

Selv om vi i vår undersøkelsen ikke finner noen redegjørelser som oppfyller alle lovkrav, er det flere gode eksempler fra redegjørelsene som kan brukes som eksempler i en slik erfarings- eller ressursbank.

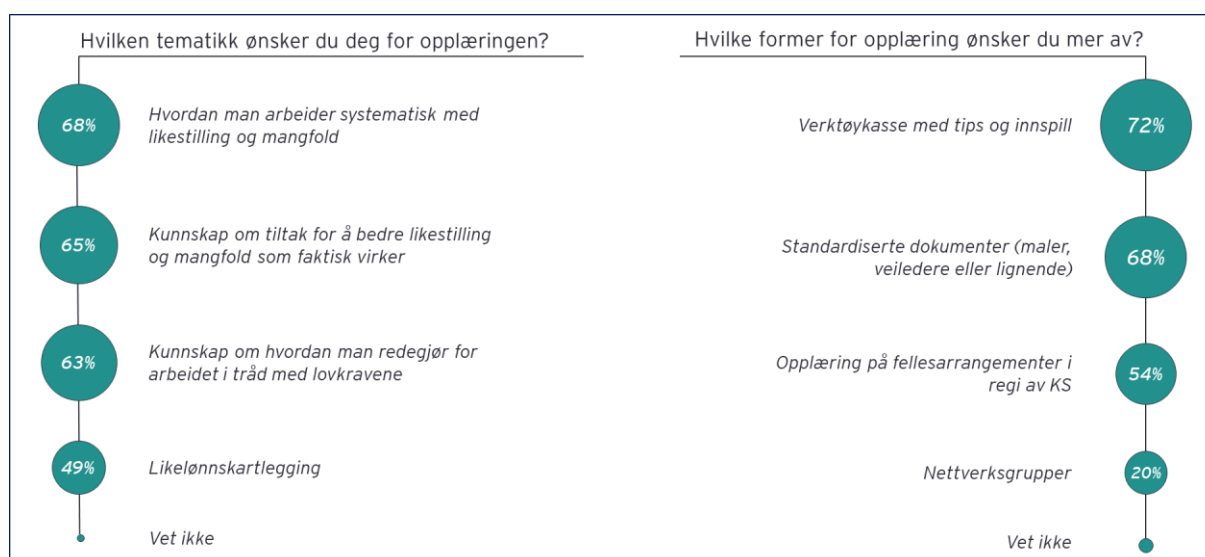
Videre bør det utarbeides eksempler på tabeller for å oppgi tall i redegjørelsens del 1, faktisk tilstand for kjønnslikestilling på en hensiktsmessig måte.

Bouvets eksempel fra 2021, kan fungere som inspirasjon.

## Part 1 Status of gender equality

Gender balance		2021		2020		2019	
		WOMEN	MEN	WOMEN	MEN	WOMEN	MEN
Gender balance	Per cent of employees	29.6%	70.4%	29.8%	70.2%	28.2%	71.8%
Gender balance in management	Per cent of employees	33.9%	66.1%	28.8%	71.2%	27%	73%
Temporary employees	Per cent of employees	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.7%	0.8%
Actual part-time working	Per cent of employees	1.7%	1.5%	2.6%	1.6%	2.5%	2.0%
Involuntary part-time working	Per cent of employees	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paternity leave	Average no of weeks	20.7 weeks	11.3 weeks	17.7 weeks	13.1 weeks	19.9 weeks	10.3 weeks

Illustrasjonen under viser en oversikt over tematikken og form for opplæring. Som vi kan se er det særlig store behov knyttet til praktisk kunnskap om hvordan man arbeider systematisk med likestilling og mangfold, og ikke minst informasjon om, hvilke tiltak som fungerer.



### 7.3 Kommunens rolle

Hver enkelt kommune har ansvar for å gjennomføre arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten i tråd med lovkravene. Dette betyr at kommuneledelsen har ansvar for å sikre opplæring av ansatte slik at de har tilstrekkelig kjennskap til lovkrav og metodikk. I vår undersøkelse ser vi at de færreste har fått denne type opplæring, og vi ser også at det brukes lite tid på gjennomføring av opplæring.

Dersom KS utarbeider opplæringsmaterieill tilpasset kommunene, må kommuneledelsen sikre at det settes av tid og ressurser til å gjennomføre opplæringen.

Vi har tidligere kommentert at kommuner er komplekse arbeidsgivere som består av ulike etater innen ulike sektorer og med arbeidtakere som har til dels svært forskjellig kompetansebakgrunn. Etter vår mening vil det være mest hensiktsmessig å gjennomføre arbeidet med den lovpålagte fire-steps arbeidsmodellen enten innen ulike etater, eller per arbeidssted. Dette ville kreve mer arbeid og opplæring av ansatte, men ville samtidig sikre bedre tilpasset risikoanalyse med påfølgende tiltak.

Kommuneledelsens rolle og ansvar ville være som nå, nemlig å sikre kunnskap om plikten, og også å sikre gode kanaler for informasjonsflyt mellom de som gjennomfører det praktiske likestillingsarbeidet og de som skal rapportere i tråd med likestillings- og diskrimineringsloven § 26, annet ledd.

I tillegg til det aktive likestillingsarbeidet og den eksterne rapporteringen, må kommunene sikre at arbeidet med likestilling dokumenteres. Det er mange måter å gjøre dette på, inkludert ulike typer digitale løsninger. Det viktigste er ikke *hvordan* arbeidet dokumenteres, men *at* det gjøres, slik at arbeidet kan foregå systematisk over tid, uavhengig av hvem som er ansatt i kommunen og hvilke ytre utfordringer kommunen til enhver tid står overfor. Aktører som Likestillings- og diskrimineringsombudet, Diskrimineringsnemnda, forskere med flere, kan be om innsyn i dokumentasjonen.

## 7.4 Oppsummering

Å sikre god opplæring, maler og en oversikt over egnede tiltak for å fremme likestilling i kommunesektoren bør være en prioritert oppgave både for KS og kommuneledelsen.

Hvis KS sikrer skreddersydd opplæring og maldokumenter, vil arbeidet med likestilling ute i kommunene kunne gjennomføres mye mer effektivt og dermed bidra til økt likestilling. I tillegg vil det bidra til økt forståelse og etterlevelse av lovkravene.

Kommunene på sin side, må bidra med å sette av ressurser til arbeidet og ikke minst sikre klare ansvarslinjer for arbeidet og kommunikasjon mellom enhetene som gjennomfører det aktive likestillingsarbeidet og de som rapporterer i tråd med lovkravene.

# AVSLUTTENDE OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

---

08

## 8 Avsluttende oppsummering og anbefalinger

I en periode på over seks måneder har vi fulgt kommunenes arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten gjennom kvantitative og kvalitative undersøkelser, dokumentanalyse av 40 kommuners likestillingsredegjørelser, og en prosessevaluering av likelønnskartlegging.

Ansatte i kommunene har vist stor velvilje til å sette av tid til å besvare spørsmål og fortelle om hvordan arbeidet foregår og hvilke hindre og muligheter de mener finnes. Dette har gitt oss et godt innblikk i norske kommuners hverdag der et stort antall lovkrav skal oppfylles med minst mulig bruk av økonomiske og menneskelige ressurser. Prioriteringer mellom gode formål er hverdagskost.

Inne i denne virkeligheten har vi aktivitets- og redegjørelsesplikten, også dette et gjeldende lovkrav som kommunene må gjennomføre.

I undersøkelsen ser vi at både selve lovteksten og lovkravets innretning ikke alltid oppleves å være tilpasset kommunesektoren. Den slanke lovteksten krever en ekstra innsats for å forstå omfanget av aktivitets- og rapporteringskravet. Denne innsatsen er det nok mange som ikke har hatt anledning til å legge inn.

I tillegg sysselsetter kommunene arbeidstakere med svært omfattende oppgaver de skal gjennomføre, for å oppfylle forpliktelser overfor sine innbyggere. Dette resulterer i at kommunene har en variert arbeidsstyrke. utfordringene i teknisk etat er annerledes enn i barnehagesektoren, eller mellom hjelpepleiere og ansatte i administrasjonen på rådhuset. Dette betyr at den fire-steps arbeidsmetoden for risikokartlegging må gjennomføres ute i hver enkelt etat og på hvert arbeidssted for å være i tråd med intensjonen i loven. Det krever gjennomgående god *kunnskap* hos alle enhetsledere, og det krever *ressurser* i form av tid og personell. Dette er to elementer som per nå ikke er til stede i mange kommuner.

På tross av utfordringene er det likevel ingen stor motstand mot plikten blant våre respondenter. Flere av respondentene uttrykker at plikten er med på å øke bevisstheten om likestillingsarbeid, og at det er viktig.

I arbeidet med rapporten har vi hatt et fokus på likelønnskartlegging. I vurderingen av kommunenes redegjørelser ser vi at 36% av kommunene har offentliggjort en lønnsstatistikk, men de har ikke noen omtale av at likelønnskartlegging faktisk er gjennomført i tråd med lovkravene der de har vurdert lik lønn for likt arbeid, og lik lønn for arbeid av lik verdi. En av grunnene til dette tror vi er at mange oppfatter at det gjeldende lønnsystemet med sin inndeling i forhandlingskapitler for ulike stillingskategorier, er basert på kompetanse og ansiennitet, og dermed ikke har et kjønnsaspekt i fastsetting av lønn. Prosessevalueringen vi har gjennomført i to kommuner som er langt fremme i arbeidet med likelønn, viser også at kommune, selv om de arbeider tett opp mot lovkravene, ikke gjennomfører en likelønnskartlegging i tråd med lovkravene.

Selv om få kommuner oppgir at de jobber i tråd med kravene i lovgivningen og bruker lite tid på arbeid direkte knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten, bør ikke undersøkelsen leses som at kommunene som arbeidsgivere, ikke er opptatt av likestilling eller ikke arbeider med likestillingsfremmende tiltak. Flere respondenter nevner eksempler på likestillingstiltak de har gjennomført. Det er systematikken og kunnskapen om de juridiske forpliktelsene og begrensningene lovverket gir for arbeidet, som er varierende og som medfører at arbeidet ikke skjer fullt og helt i tråd med lovkravene.

I denne undersøkelsen er det vanskelig å konkludere med at lovkravene i aktivitets- og redegjørelsesplikten resulterer i mer likestilling og likeverdige muligheter for ansatte eller fremtidige ansatte i kommunene. Det er imidlertid flere respondenter som peker på at lovkravene gir ekstra

oppmerksomhet på kravene til likestilling, selv om denne ekstra oppmerksomheten ikke ser ut til å være tilstrekkelig sterk, i møte med mange av de andre kravene og forventningene til en kommune.

## **8.1 Avsluttende anbefalinger**

Kommunesektoren, i likhet med svært mange andre sektorer, har utfordringer knyttet til å sikre likestilling og likeverdige muligheter for sine ansatte og fremtidige ansatte. Mange kommuner har også rekrutteringsutfordringer i konkurranse med private eller statlige arbeidsgivere.

Vår vurdering er derfor at arbeidet med ARP er viktig, og at løsningen er å sikre mer kunnskap og skreddersydde arbeidsmetoder for å sikre at det likestillingsfremmende arbeidet foregår i størst mulig grad i tråd med den lovpålagte arbeidsmetoden og intensjonen i aktivitets- og redegjørelsesplikten.

### **8.1.1 Kurs og opplæring**

I og med at kjennskapen til aktivitets- og redegjørelsesplikten er så vidt lav, ville det ha stor betydning om KS tilbød sine medlemmer kursing i de grunnleggende kravene til arbeidet som er en nødvendig følge av plikten. I tillegg til å handle om lovkravene, må kursene tilpasses kommunesektoren med relevante eksempler, tilpasset de spesifikke utfordringene sektoren som helhet, samt de ulike utfordringene etatene i en kommune står overfor.

Opplæringen bør omhandle både metodisk tilnærming og eksempler på gode tiltak.

### **8.1.2 Maler og eksempler**

Respondentene etterspør standardiserte dokumenter for arbeidet. Vi anbefaler både en mal for likelønnsrapportering og en mal for rapporteringen på aktivitets- og redegjørelsesplikten.

### **8.1.3 Tiltaksbank**

Det mest sentrale i denne plikten er naturlig nok det praktiske likestillingsfremmende arbeidet på alle diskrimineringsgrunnlag og på alle HR-områder.

Her anbefaler vi KS å samle kunnskap fra kommune-Norge, forskning og eksempler på tiltak på likestillingsfeltet som gir effekt. Det kan også være nyttig å se til våre Nordiske naboer som er sammenlignbare på mange måter, og som har en rekke fagmiljøer som jobber systematisk med likestilling.

Tiltakene kan samles på HR-områder eller diskrimineringsgrunnlag. Vår anbefaling er at eksempler på tiltak samles basert på HR-områder. Ved utforming av en digital løsning bør søk kunne gjøres etter både HR-områder og diskrimineringsgrunnlag.

### **8.1.4 Likelønn og tariffsystem**

Det er mange elementer i Hovedtariffavtalen som bidrar positivt med tanke på å støtte opp under arbeidet med likelønn. Eksempler på dette er hvordan ansiennitet beregnes i forhold til omsorgstjeneste, verneplikt og foreldrepermisjon, i tillegg til ansiennitet for ansettelsestid, samt formell utdanning.

Vår anbefaling er at partene utforsker hvordan arbeid med likelønn kan settes på dagsordenen på en hensiktsmessig måte. Et eksempel kan være at de sentrale tariffparter, i egnet skriftlig veiledning, presiserer at momenter som ansvar, arbeidsforhold og anstrengelse vurderes i den lokale likelønnskartleggingen for at kartleggingen skal være i tråd med lovkravene.

### **8.1.5 Endringer i loven?**

Det er ingen krav fra respondentene om endringer i loven. KS beskriver selv, eksempelvis i den ferske forskningsrapporten fra ISF: «Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv», at rapportering per juridiske enhet er lite tilpasset kommunene grunnet deres kompleksitet<sup>77</sup>. En løpende vurdering av om lovverket er hensiktsmessig, er derfor nødvendig.

### **8.1.6 Forskrift til loven?**

I likestillings- og diskrimineringsloven er det åpnet for at det kan utarbeides en forskrift til loven. En forskrift med informasjon om hvordan aktivitets- og redegjørelsesplikten og likelønnskartleggingen skal gjennomføres, og som også gjennomfører EU-direktiver for bærekraft og likelønn, vil kunne bidra til klarhet for arbeidsgivere og arbeidstakere, og vil antakeligvis være lettere tilgjengelig for mange arbeidsgivere. Forarbeider og veiledningsmaterieell fra myndighetene vil da komme i tillegg.

### **8.1.7 Systematikk og løsninger til hjelp for sektoren**

Aktivitets- og redegjørelsesplikten krever et systematisk arbeid på alle diskrimineringsgrunnlagene, og på de seks HR-områdene som er nevnt i loven. Kommunene er ulike og har ulike forutsetninger for arbeidet, men plikten er den samme. Risiko skal kartlegges, tiltak skal iverksettes, og effekten av tiltakene skal evalueres.

Digitale verktøy eller andre løsninger tilpasset kommunesektoren, vil være nyttig for å dokumentere og holde kontrollen over arbeidet. Det bidrar til å holde oversikten over at hele den omfattende plikten er gjennomført, og sikrer forståelsen av lovkravet. Det er viktig at tilnærmingen sikrer at arbeidet med kartlegging av likestillingsutfordringer gjøres sammen med de som kjenner utfordringene konkret i sin arbeidshverdag, og at arbeidet som skjer i de ulike enhetene, enkelt kan samles til den lovpålagte felles rapporteringen for kommunen.

En systematisk tilnærming vil vise behovene for ressurser både til arbeid og tiltak, og vil sikre at kunnskap om lovkravet finnes i hele organisasjonen. Hver kommune er én juridiske enhet. Utfordringene i kommunene vil kunne være av lik karakter, og erfaringer og tiltak vil kunne deles på tvers i sektoren. KS bør spille en sentral rolle i å tilrettelegge for at kunnskapsdeling om likestillingsarbeid og tiltak. Det vil drive likestillingsarbeidet videre.

---

<sup>77</sup>[Lønnskartlegging: et verktøy for et mer likestilt arbeidsliv](#)

# FREMTIDIGE MULIGHETER OG UTFORDRINGER

---

09



## 9 Fremtidige muligheter og utfordringer

Norge som samfunn blir stadig mer preget av mangfold og vi har målsettinger om et inkluderende arbeidsliv. Å sikre at arbeidslivet er åpent for flest mulig har verdi på individnivå, for kommunene og for samfunnet som helhet. Nytt av å jobbe systematisk med likestilling også fremover, vil ikke bli mindre, snarere tvert imot. Kravene fra lovgiver og andre interessenter er i stadig utvikling. Nedenfor omtaler vi tre lovreguleringer og områder som vil påvirke kommunenes arbeid fremover knyttet til likelønn, bærekraft og kunstig intelligens.

### 9.1.1 Pay Transparency Directive (likelønnsdirektivet)

Et EU-direktiv som vil påvirke kommunene direkte er Likelønnsdirektivet<sup>78</sup>. Direktivet ble vedtatt 23. mai 2023 og har trådt i kraft for EU sine medlemsland. Direktivet er EØS-relevant og prosessen med gjennomføring av direktivet i norsk rett er beskrevet på regjeringens nettside<sup>79</sup>.

Kravene i aktivitets- og redegjørelsesplikten ligger tett opp mot likelønnsdirektivet, men det er likevel enkelte forhold i direktivet som vil utvide kravene til kommunenes arbeid med likelønn. Noen viktige forskjeller og utvidelser av dagens lovkrav vil være at:

- arbeidsgiver ikke kan spørre arbeidssøkere om nåværende lønnsnivå.
- arbeidsgiver får plikt til årlig å informere ansatte om hvilke krav de har til innsyn i lønnsnivå i virksomheten.
- arbeidsgiver **får plikt til å rette opp lønnsforskjeller** i grupper der det er mer enn 5% forskjell som ikke kan forklares med objektive forhold.
- alle opplysninger som skal gis ihht. direktivet, skal gis i et tilgjengelig format
- resultatet av likelønnskartleggingen skal rapporteres til myndighetene.

Vår vurdering er at direktivet sannsynligvis vil inkorporeres i likestillings- og diskrimineringsloven.

### 9.1.2 Corporate Sustainability Reporting Directive<sup>80</sup> (Bærekraftsdirektivet)

Lovverket i Norge utvikler seg i takt med nasjonale samfunnsutfordringer, men også i takt med lovkrav og direktiver fra EU. I EU står arbeidet med den såkalte Green Deal sentralt.

---

<sup>78</sup> DIRECTIVE (EU) 2023/970 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023, to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. See pre-documents: 1) Proposal for a Directive of the European parliament and the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms of 4. March 2021 2021/0050 (COD) and 2) Commission staff Working Document Executive Summary of the Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on "Equal pay for work of equal value", SWD (2020) 51 final.

<sup>79</sup> [Likelønnsdirektivet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>80</sup> DIRECTIVE (EU) 2022/2464 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. Om implementering av direktivet i norsk rett, se NOU 2023:15 Bærekraftsrapportering. Gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD) og regjeringens lovforslag av 15. mars 2024, se [Prop. 57 L \(2023–2024\) - Endringer i regnskapsloven mv. \(bærekraftsrapportering\)](#).

Dette handler ikke kun om klima og miljø, men også om sosiale faktorer som likestilling og menneskerettigheter. Private aktører i Norge vil få omfattende rapporteringskrav i tråd med bærekraftsdirektivet fra EU når direktivet (CSRD) inkorporeres i norsk lovgivning. Da må virksomheter rapportere på nær 1 000 datapunkter, hvorav omtrent 30 % omhandler sosiale forhold.

Selv om direktivet som sådan ikke omfatter kommunene, kan innføringen av direktivet likevel påvirke kommunene på sikt, særlig siden stadig flere arbeidssøkere og forretningsforbindelser, er opptatt av informasjon om hvordan likestilling- og mangfoldsarbeidet er håndtert.

### **9.1.3 Kunstig intelligens og likestilling**

Utfordringene og mulighetene som ligger i bruken av kunstig intelligens har stått på dagsordenen de siste årene, men spesielt etter lanseringen av Chat GPT i 2023.

Kommunene vil ha forventninger knyttet til seg når det gjelder bruk av KI i tjenester ut mot innbyggerne i kommunen. Tilsvarende vil kommunen som arbeidsgiver måtte forvente å bruke KI i prosesser som eksempelvis rekruttering. Det er omfattende utfordringer med likestilling i bruken av KI, og feltet vil etter hvert reguleres, også her på bakgrunn av reguleringer fra EU, The EU Artificial Intelligence Act.

Rapporten fra Vestlandsforskning og Rambøll fra 2022 <sup>81</sup>, viser at det er lav kunnskap om risiko for diskriminering og hindre for likestilling i det offentlige, når det gjelder bruk av kunstig intelligens. Dette kunnskapsgapet må dekkes så raskt som mulig.

---

<sup>81</sup> [Bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor og risiko for diskriminering. Kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å forebygge diskriminerende effekter ved bruk av kunstig intelligens i offentlig virksomhet. \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no/rapporter/2022/bruk-av-kunstig-intelligens-i-offentlig-sektor-og-risiko-for-diskriminering)

## KILDELISTE

---

10

## 10 Kildeliste

1. [Hvor mange jobber er det i Norge? – SSB](#)
2. Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on “Equal Pay for equal work or work of equal value. SWD (2020)50 Final
3. [Lov om likestilling og forbud mot diskriminering \(likestillings- og diskrimineringsloven\) - Lovdata](#)
4. [Inn i jobb - KS](#)
5. «Fra visjon til praksis. En Surveyundersøkelse om likestillings- og mangfoldsarbeidet ved forskningsinstitutter, høyskoler og universiteter» fra 2021, utført av Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning ved Sabina Tica, 2021, se side 28. Mindre enn kroner 200 000 settes av til likestillingsarbeid ved institusjonene.
6. [Directive - 2022/2464 - EN - CSRD Directive - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
7. [Directive - 2023/970 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
8. [EUR-Lex - 52021PC0206 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
9. «Fra visjon til praksis. En Surveyundersøkelse om likestillings- og mangfoldsarbeidet ved forskningsinstitutter, høyskoler og universiteter» fra 2021, utført av Komite for kjønnsbalanse og mangfold i forskning ved Sabina Tica, 2021, se side 28. Mindre enn kroner 200 000 settes av til likestillingsarbeid ved institusjonene.
10. Likestillingsloven: <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26>; <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26a>
11. [Prop. 63 L \(2018–2019\) - regjeringen.no](#)
12. [Aktivitets- og redegjørelsesplikt \(ARP\) for arbeidsgivere | Bufdir](#)
13. [oe-rapport-32-2022-statlige-virksomheters-rapportering-om-lik-lonn-for-arbeid-av-lik-verdi.pdf \(regjeringen.no\)](#)
14. [ISF 2024: Lønnskartlegging: et verktøy for likestilling](#)
15. Vurderingene tar utgangspunkt i «Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap» (Ottar Hellevik, 2002), og Store Norske Leksikon på nett.
16. Presentasjonen er basert på informasjon fra Store Norske Leksikon på nett, Wikipedia, NOU 2008:6 Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn, 60 damer du skulle ha møtt (Marta Breen og Jenny Jordahl 2016).
17. CEDAW, FNs kvinnekonvensjon, artikkel 2 og CRPD, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Preamble letter (e) Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal and environmental barriers that hinders their full and effective participation in society on an equal basis with others
18. [NOU 2008: 6 - regjeringen.no](#): Kjønn og lønn — Fakta, analyser og virkemidler for likelønn
19. [NOU 2011:18 «Struktur for likestilling»](#) og [NOU 2012:15 «Politikk for likestilling»](#). [NOU 2011:18 «Struktur for likestilling»](#) og [NOU 2012:15 «Politikk for likestilling»](#).

20. Likestilling- og diskrimineringsloven § 34: <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§34>
21. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§26a>
22. [Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda \(diskrimineringsombudsloven\) - Lovdata](#)
23. [På stedet hvil: Kvinner dominerer offentlig sektor, menn privat sektor - SSB](#)
24. [Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene – SSB](#)
25. [Praksisundersøkelsen 2022 – Aktivitets- og redegjørelsesplikten | EY Norge](#)
26. [AFI rapport nr. 3, 2021: Diskriminering av foreldre i arbeidslivet \(ldo.no\)](#)
27. ["Idrettsgleder for alle" Kristiansen og Sonne-1.pdf \(idrettsforbundet.no\)](#)
28. [Mari Teigen: Liker protest, men i moderat dose \(forskingsradet.no\); - Likestilling med vikeplikt \(forskning.no\)](#)
29. [NOU 2023: 9 \(regjeringen.no\)](#)
30. [De sjekket 24 virksomheter – bare en privat velferdsaktør får godkjent - Fagbladet.no](#)
31. [Likestillingsredegjørelse2022EcuraBoogHabilitering.pdf](#)
32. [Forskrift til lov om statens ansatte mv - Lovdata §§ 4 og 4a](#)
33. [Mulighetene for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet - KS](#)
34. Likestillings- og diskrimineringsloven: <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/§30>
35. [Stadig mindre lønnsgap mellom kvinner og menn - KS](#)
36. [FoU-prosjekt nr. 194030 \(ks.no\)](#)
37. [LDO - Lover og regler om likelønn](#)
38. [Indikatorer for kjønnslikestilling i kommunene – SSB](#)
39. [42/2009 \(diskrimineringsnemnda.no\)](#)
40. [23/2008 \(diskrimineringsnemnda.no\)](#)
41. [Hovedtariffavtalen-2022-2024 \(ks.no\)](#)
42. [Hovedtariffavtalen - KS \(s. 47\)](#)
43. [NOU 2008: 6 - regjeringen.no: Kjønn og lønn – Fakta, analyser og virkemidler for likelønn](#)
44. [Rapport 4:20 \(unit.no\)](#)
45. [NOU 2008: 6 - regjeringen.no: Kjønn og lønn – Fakta, analyser og virkemidler for likelønn s. 24](#)

46. ibid "<https://sykepleien.no/2023/04/sykepleierledere-far-827000-etter-14-ars-kamp-likelonn>" [Sykepleierledere får 827.000 etter 14 års kamp for likelønn \(sykepleien.no\)](https://sykepleien.no/2023/04/sykepleierledere-far-827000-etter-14-ars-kamp-likelonn)
47. Ankenemndas møtebok, sak 7/2008 mellom Norsk Sykepleierforbund og Porsgrunn kommune.
48. Indirekte diskriminering, se: [Lov om likestilling og forbud mot diskriminering \(likestillings- og diskrimineringsloven\) - Kapittel 2 Forbud mot å diskriminere - Lovdata](#)
49. Deltidsarbeid - vern mot diskriminering på strukturelt og individuelt grunnlag (Helga Aune, 2009)
50. [Deltid i norske kommuner – en oversikt - Arbeidslivet.no](#)
51. DIRECTIVE (EU) 2023/970 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023, to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. See pre-documents: 1) Proposal for a Directive of the European parliament and the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency end enforcement mechanisms of 4. March 2021 2021/0050 (COD) and 2) Commission staff Working Document Executive Summary of the Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on “Equal pay for work of equal value”, SWD (2020) 51 final.
52. [Likelønnsdirektivet - regjeringen.no](#)
53. DIRECTIVE (EU) 2022/2464 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting. Om implementring av direktivet I norsk rett, se NOU 2023:15 Bærekraftsrapportering. Gjennomføring av direktivet om bærekraftsrapportering (CSRD) og regjeringens lovforslag av 15. mars 2024, se [Prop. 57 L \(2023–2024\) - Endringer i regnskapsloven mv. \(bærekraftsrapportering\)](#).
54. [Bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor og risiko for diskriminering. Kunnskapsgrunnlag for arbeidet med å forebygge diskriminerende effekter ved bruk av kunstig intelligens i offentlig virksomhet. \(bufdir.no\)](#)

# VEDLEGG

---

## 11 Vedlegg

**Vedlegg 1: Kvantitativ spørreundersøkelse til alle kommuner, inkludert informasjons e-post til postmottak (PDF)**

**Vedlegg 2: Kvantitativ undersøkelse til HR-nettverket (PDF)**

**Vedlegg 3: Kvalitativ spørreundersøkelse (PDF)**

**Vedlegg 4: Forberedelseskjema til kommunene i forkant av prosessevaluering (Word)**

**Vedlegg 5: Ligestillings- og diskrimineringsloven (lenke til Lovdata)**

**Vedlegg 6: Økonomisk-administrative konsekvenser av arbeidet**

**Vedlegg 7: Kort om EU Pay Transparency Act (+ lenke til EUR-Lex)**



# VEDLEGG 1

**KVANTITATIV SPØRREUNDERSØKELSE TIL ALLE  
KOMMUNER, INKLUDERT INFORMASJONS E-POST TIL  
POSTMOTTAK**

---

## Introduksjon

# Introduksjon til spørreundersøkelse

Den 1. januar 2020 ble norske virksomheters plikt til å jobbe med å fremme likestilling og hindre diskriminering, gjøre likelønnskartlegging og redegjøre offentlig for arbeidet, styrket. Denne plikten omtales som aktivitets- og redegjøringsplikten.

Etter at loven har virket i tre år, ønsker KS å evaluere hvordan dette arbeidet foregår i kommunene, hvilken kunnskap ansvarlige i kommunen har om plikten, samt ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av arbeidet.

EY bistår KS med evalueringen. EY samler data på ulike måter, blant annet gjennom denne kvantitative spørreundersøkelsen.



Gunn Marit Helgesen,  
Styreleder i KS

*«Det er viktig at vi vurderer verdien av aktivitets- og redegjøringspliktene, som noe mer enn bare regler på papiret. De kan faktisk være nyttige verktøy som kan hjelpe oss med å gjøre kommunesektoren mer likestilt og rettferdig. Men da må vi forstå om pliktene fungerer for kommunal sektor slik de er utformet, eller om det er behov for endring og tilpasning. Jeg vil derfor oppmuntre alle til å delta i undersøkelsen og dele sine tanker og erfaringer. Sammen kan vi virkelig få til positiv endring.»*



Helga Aune,  
Partner, Advokat, PhD EY

*«Systematisk arbeid med likestilling er viktig for å sikre kommunenes rolle som attraktive arbeidsgivere og dermed sikre gode tjenester til innbyggerne. EY er glade for å kunne bistå KS i arbeidet med å kartlegge arbeidet med likestilling og likelønn i kommunene. Din kunnskap om arbeidet lokalt er viktig. Jeg er derfor glad for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen.»*

## Om spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er relativt omfattende og kan ta mellom 15 og 20 minutter. Du kan starte undersøkelsen og svare så langt du kommer, og deretter gjenoppta senere hvis det er ønskelig. Vær oppmerksom på at du da må benytte samme datamaskin og

nettleser.

Undersøkelsen består av følgende deler:

Del 1: Likestilling og mangfold

Del 2: Praktisk arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunen

Del 3: Likelønn

Del 4: Konsekvenser av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten

Del 5: Opplæringsbehov og avsluttende kommentarer

Vi stiller spørsmål for å avklare **kunnskapen** du har om aktivitets- og redegjørelsesplikten, hvor mye **tid** du og kollegene bruker på arbeidet og hvordan dere **kommuniserer** internt i kommunen rundt arbeidet. Undersøkelsen gjennomføres hovedsakelig ved at du besvarer med avkryssing. Vi stiller også noen spørsmål der du må skrive fritekst. For de fleste spørsmålene er det mulig å skrive inn kommentarer i tillegg til avkryssing.

Svarene du gir vil ikke spores tilbake til deg.

*Definisjoner:*

Diskrimineringsgrunnlag: *Diskrimineringsgrunnlag er lovgivningens opplisting av forhold som det er ulovlig å diskriminere noen på grunnlag av. Forholdene kan være knyttet til livsfaser (permisjon ved fødsel) eller faste trekk ved en person (eksempelvis etnisitet).*

HR-område: *HR-område er i denne sammenheng de deler av personalpolitikken som skal vurderes for å se om det er knyttet risiko til diskriminering til (eksempelvis rekruttering og lønnsvilkår).*

**Bakgrunnsspørsmål**

## **Innledende spørsmål**

**Før undersøkelsen starter, har vi noen spørsmål om kommunen du jobber i, og om rollen og arbeidsoppgavene dine i kommunen:**

Hvor mange innbyggere er det i kommunen du jobber i?

- 0 - 5 000
- 5 001 – 7 500
- 7 501 – 10 000
- 10 001 – 15 000
- 15 001 – 20 000
- 20 001 – 30 000
- 30 001 – 40 000
- 40 001 eller mer

I hvilket fylke ligger kommunen du jobber i?

- Troms og Finnmark
- Nordland
- Trøndelag
- Innlandet
- Møre og Romsdal
- Vestland
- Rogaland
- Agder
- Vestfold og Telemark
- Oslo
- Viken

Jeg er ansatt som:

(det er mulig å velge flere alternativer)

- Kommunedirektør
- Leder i kommunens administrasjon
- Ansatt i kommunens administrasjon/HR

- Enhetsleder
- Ansatt i en enhet
- Tillitsvalgt/verneombud
- Annet, vennligst spesifiser:

Fagområdet jeg jobber med er:

(det er mulig å velge flere alternativer)

- Administrasjon
- HR
- Økonomi
- Kommunal tjeneste
- Annet, vennligst spesifiser:

## Del 1: Arbeid med likestilling og mangfold

# Del 1: Arbeid med likestilling og mangfold

Nå skal vi stille noen spørsmål om arbeidet med likestilling og mangfold i din kommune.

1. På hvilke måter jobbes det med likestilling og mangfold i din kommune?

Velg alle relevante alternativ.

- Vi har arrangementer som skal sikre likestilling (Pride, feiring av FNs dag for personer med nedsatt funksjonsevne eller lignende)
- Vi har satt i verk tiltak for å gjøre rekrutteringsprosessene våre bedre
- Vi snakker med nyansatte om likestilling og mangfold
- Ansatte har deltatt på kurs og opplæring om likestilling og mangfold
- Ansatte har deltatt i arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten som for eksempel arbeid med kartlegging av risiko for diskriminering, likelønnskartlegging, utarbeiding av redegjørelser eller lignende

Annet, vennligst utdyp:

2. Bestemmelsene i aktivitets- og redegjøringsplikten krever at det jobbes med en rekke diskrimineringsgrunnlag.

På en skala fra 1 – 5 (der 1 er aldri, 2 er sjelden, 3 er noen ganger, 4 er ofte og 5 er alltid, vet ikke) hvor ofte arbeider kommunen med å fremme likestilling når det gjelder:

[Klikk her for definisjon av diskrimineringsgrunnlag](#)

	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Alltid	Vet ikke
	1	2	3	4	5	
Kjønn						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Nedsatt funksjonsevne						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Seksuell orientering						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Kjønnsidentitet/kjønnsuttrykk						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Omsorgsoppgaver						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Graviditet						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Adopsjon						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Religion						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Livssyn						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Etnisitet						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>

3. Likestillingsarbeidet skal skje gjennom hele personalpolitikken. På en skala fra 1 – 5, der 1 er aldri, 2 er sjelden, 3 er noen ganger, 4 er ofte og 5 er alltid, vet ikke) hvor ofte arbeider kommunen med å fremme likestilling HR-områdene:

[Klikk her for info om HR-områdene](#)

	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Alltid	Vet ikke
	1	2	3	4	5	
Rekruttering						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Forfremmelse						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Lønns- og arbeidsvilkår						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Tilrettelegging						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Utviklingsmuligheter						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>
Kombinasjon arbeid og familieliv						<input type="checkbox"/> <input type="text"/>

4. Arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten skal skje etter en lovpålagt fire-steps arbeidsmetode. Metoden er som følger:

- Identifisere risiko for diskriminering/hindre for likestilling,
- Finne årsakene til risiko/hindre,
- Iverksette tiltak, og
- Evaluerer resultatene av tiltakene.

Arbeidet omfatter diskrimineringsgrunnlagene som nevnt i tidligere (eksempelvis kjønn, etnisitet, religion), og skal skje på alle HR-områdene (rekruttering, forfremmelse, lønns- og arbeidsvilkår, tilrettelegging, utviklingsmuligheter/opplæring og kombinasjon arbeid og familieliv)

[Klikk her for definisjon av diskrimineringsgrunnlag](#)

[Klikk her for info om HR-områdene](#)

Er denne fire-steps arbeidsmodellen en integrert del av arbeidet med likestilling i din kommune?

- Ja
- Til dels
- Nei

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

5. Har du selv brukt denne fire-steps arbeidsmodellen i ditt arbeid?

- Ja
- Til dels
- Nei
- Vet ikke

6. Hvis den fire-steps arbeidsmodellen ikke brukes i kommunen, eller kun brukes delvis, hva tror du er årsaken til det?

Velg alle relevante alternativ.

- Vi har manglende kjennskap til arbeidsmetoden
- Arbeidsmetoden er ikke relevant for oss
- Arbeidsmetoden er for omfattende
- Annet, kommenter gjerne:

**Del 2: Praktisk arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten**

**Del 2: Praktisk arbeid med aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunen**



I denne delen av spørreundersøkelsen er vi spesielt opptatt av hvor mange som arbeider med aktivitets- og redegjørelsesplikten (slik vi har beskrevet den tidligere i undersøkelsen), og hvor mye tid som settes av til arbeidet.

7. Hvor mange personer i kommunen er involvert i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten?

- 1 person
- 2 til 3 personer
- 4 til 7 personer
- Mer enn 7 personer
- Ingen
- Vet ikke

8. Har du vært involvert i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommentar (frivillig):

9. Du har svart at du har vært involvert i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Hvis du skulle gjøre et anslag, hvor mange timer tror du at du bruker på dette arbeidet i løpet av en gjennomsnittssuke? Velg ett alternativ.

[Klikk her for info om hva som menes med en gjennomsnittssuke](#)

- Under 1 time

- Mellom 1 og 3 timer
- Mellom 3 og 6 timer
- Mellom 6 og 10 timer
- Mellom 10 og 30 timer
- Mer enn 30 timer

### Del 3: Likelønn

## Del 3: Likelønn

Vi skal nå stille noen spørsmål om likelønn. En viktig del av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten er at kommunen, hvert annet år, skal gjøre en likelønnskartlegging og offentliggjøre resultatene av kartleggingen. En likelønnskartlegging gir oversikt over lønnsituasjonen mellom kvinner og menn. Formålet er å avdekke om det er forskjeller i lønn som skyldes kjønn. Resultatet av likelønnskartleggingen skal offentliggjøres i kommunens årsrapport (eller annet offentlig dokument).

10. Hvilket utsagn mener du beskriver prinsippet om likelønn mest presist?

- Ansatte i kommunen skal ha lik lønn for likt arbeid
- Ansatte i kommunen skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi
- Ansatte i kommunen som er i samme forhandlingsområde skal ha lik lønn for likt arbeid

### Del 3: Likelønn B

Du svarte at det utsagnet som beskriver prinsippet om likelønn best er "[\\${q://QID24/ChoiceGroup/SelectedChoices}](#)". Klikk under for å se fasiten.

- Klikk her for å se riktig svar på forrige spørsmål (NB. Det er ikke mulig å endre svaret etter du har klikket her)

Det utsagnet som beskriver prinsippet om likelønn best er:

**Ansatte i kommunen skal ha  
lik lønn for arbeid av lik verdi.**

11. Hvor mange personer i kommunen har et dedikert ansvar for arbeidet med likelønnskartlegging?

- 1 person
- 2 til 3 personer
- 4 til 7 personer
- Mer enn 7 personer
- Ingen
- Vet ikke

12. Arbeidet med likelønnskartlegging skal foregå hvert annet år. Har du selv deltatt i en slik likelønnskartlegging eksempelvis ved å samle inn/rapportere data, gjøre analyser, vurdere stillingskategorier eller lignende?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommentar (frivillig):

13. Du har svart at du har vært med på lønnskartlegging. Hva innebærer det i din kommune?

Velg alle relevante alternativ.

- Å samle inn lønnsdata
- Å vurdere stillingskategorier av likt arbeid og arbeid av lik verdi
- Å gjøre analyser
- Å lage informasjon til den offentlige redegjørelsen
- Annet, vennligst spesifiser:

Kommentar (frivillig):

14. Du har svart at du har vært involvert i arbeidet med likelønnskartlegging. Hvis du skulle gjøre et anslag, hvor mange timer tror du at du bruker på dette arbeidet i løpet av en gjennomsnittssuke? Velg ett alternativ.

Klikk her for info om hva som menes med en gjennomsnittssuke

- Under 1 time
- Mellom 1 og 3 timer
- Mellom 3 og 6 timer
- Mellom 6 og 10 timer
- Mellom 10 og 30 timer
- Mer enn 30 timer

Vet ikke

#### Del 4: Konsekvenser av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten

### Del 4: Konsekvenser av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten

Vi skal nå stille noen spørsmål om konsekvensene av arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten.

15. Vi nevnte tidligere at reglene for aktivitets- og redegjørelsesplikten ble forsterket den 1. januar 2020. Bruker du mer tid på arbeidet med likestilling og mangfold nå enn før 1. januar 2020?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommentar (frivillig):

16. Hvis ja, hvor mange ekstra timer per uke?

- Under 1 time
- Mellom 1 og 3 timer
- Mellom 3 og 6 timer
- Mellom 6 og 10 timer
- Mellom 10 og 30 timer
- Mer enn 30 timer
- Vet ikke

17. Hva mener du er årsaken til at du må bruke mer tid?

Velg alle relevante alternativ.

- Omfanget av plikten
- Kompleksitet
- Rapporteringskravene
- Behov for kurs og kompetanseheving
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:

Kommentar (frivillig):

**Du får nå fire påstander der vi ønsker å kartlegge hvilken effekt aktivitets- og redegjørelsesplikten har hatt på likestillingssituasjonen i kommunen? (Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, vet ikke, kommentarfelt)**

18. Fordi arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten har gjort oss mer bevisste på hindringer folk med nedsatt funksjonsevne møter i arbeidslivet har vi klart å redusere hindringene og bidratt til at antallet kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne har økt.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

19. Fordi aktivitets- og redegjøringsplikten har gjort oss mer oppmerksomme på hvor omfattende arbeidet med likestilling og mangfold er, har vi jevnlig arrangert opplæring og møter for ansatte der likestilling står på agendaen.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

20. I arbeidet med likelønnskartlegging har vi avdekket forskjeller i lønn mellom kvinner og menn, som kun kan forklares med kjønn.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):



21. Når vi har avdekket forskjell i lønn som skyldes kjønn, har vi iverksatt tiltak for å rette opp forskjellene.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Ikke relevant

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

**Gjennom følgende påstander ønsker vi å kartlegge hvordan den utvidete aktivitets- og redegjøringsplikten har påvirker arbeidet i kommunen. (Helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig, vet ikke, kommentarfelt)**

22. I vår kommune er det tydelige ansvarslinjer for arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

23. Jeg vet hvem jeg skal rapportere mitt arbeid med aktivitets- og redegjøringsplikten til.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

24. Vi bruker kjente systemer (eksempelvis datasystemer, Excel-skjema eller lignende)  
for likelønnskartlegging.

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

25. Vi har tilstrekkelige ressurser både økonomisk og administrativt for å gjennomføre arbeidet med likelønnskartleggingen?

Helt enig

Delvis enig

Verken enig  
eller uenig

Delvis uenig

Helt uenig

Vet ikke

Kommentar (frivillig):

26. Opplever du at kommunen jobber med likestilling, likelønn og mangfold på en måte som gjør at dere oppfyller kravene i aktivitets- og redegjøringsplikten?

Ja

- Delvis
- Nei
- Vet ikke

27. Du svarte nei eller delvis på om du opplever at kommunen jobber med likestilling, likelønn og mangfold på en måte som gjør at dere oppfyller kravene i aktivitets- og redegjørelsesplikten. Hva er årsaken?

Velg alle relevante alternativ.

- Manglende kunnskap om aktivitets- og redegjørelsesplikten
- Ser ikke behovet for å jobbe med aktivitets- og redegjørelsesplikten
- Vi har få ressurser og må derfor prioritere annerledes
- Bøtenivået er lavt slik at konsekvensene av å ikke følge opp lovkravene er små
- Annet, vennligst spesifiser:

Kommentar (frivillig):

28. Hvordan vil du i korte trekk beskrive utfordringene kommunen har hatt med aktivitets- og redegjørelsesplikten?

## Del 5: Opplæringsbehov og avsluttende kommentarer

### Del 5 Opplæringsbehov og avsluttende kommentarer

Avslutningsvis stiller vi noen spørsmål relatert til hvilken opplæring du har fått om arbeidet med likestilling, mangfold og likelønnskartlegging (aktivitets- og redegjøringsplikten).

29. Har kommunen (arbeidsgiver) tilbudt opplæring om aktivitets- og redegjøringsplikten (inkludert likelønnskartleggingen)?

- Ja, jeg har fått tilfredsstillende opplæring
- Ja, jeg har fått noe opplæring
- Nei, jeg har ikke fått opplæring
- Jeg trenger ikke opplæring da jeg allerede hadde god kompetanse
- Vet ikke

Kommentar (frivillig):

30. Har du deltatt på opplæring i regi av andre aktører?

Velg alle relevante alternativ.

- Jeg har deltatt på Likestillings- og diskrimineringsombudets opplæring
- Jeg har deltatt på opplæring i regi av KS
- Jeg har deltatt på opplæring fra en privat aktør
- Nei, jeg har ikke deltatt på opplæring i regi av andre aktører
- Annet, vennligst spesifiser:

31. Hvor lang varighet har opplæringen du har deltatt på hatt totalt sett?

- Under en time
- Mellom en og tre timer
- En dag
- Mellom to og fire dager
- Over fire dager
- Annet, vennligst spesifiser:

32. Hvilke aktører kunne du tenkt deg ytterligere opplæring fra fremover?

Velg alle relevante alternativ.

- Likestillings- og diskrimineringsombudet
- KS
- BUFDIR
- NAV
- Privat aktør
- Annet, vennligst spesifiser:

33. Hvordan mener du opplæringen bør være?

Velg alle relevante alternativ.

- Fysisk, og mer enn tre timer

- Fysisk, og mindre enn tre timer
- Digital, og mer enn tre timer
- Digital, og mindre enn tre timer
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:

34. Hvilken tematikk ønsker du deg for opplæringen?

Velg alle relevante alternativ.

- Likelønnskartlegging
- Hvordan man arbeider systematisk med likestilling og mangfold (ARP)
- Kunnskap om tiltak for å bedre likestilling og mangfold som faktisk virker
- Kunnskap om hvordan man redegjør for arbeidet i tråd med lovkravene
- Vet ikke
- Annet, vennligst spesifiser:

35. Hvilke former for opplæring/veiledning kunne du ønske deg mer av?

Velg alle relevante alternativ.

- Standardiserte dokumenter (maler, veiledere eller lignende)
- Verktøykasser med tips og innspill
- Opplæring på fellesarrangementer i regi av KS
- Nettverksgrupper
- Vet ikke



Annet, vennligst spesifiser:



## Block 8

**Dette er siste side av spørreundersøkelsen. Ved å klikke deg videre herfra avsluttes undersøkelsen. Dersom du vil gå tilbake og endre noen av svarene dine, må det derfor gjøres før du går videre herfra.**

Hvis du har kommet på innspill eller kommentarer underveis i spørreundersøkelsen, har du nå mulighet til å skrive ned dette i forbindelse med avslutningen av undersøkelsen.



## Vedlegg 1b: Informasjonsepost til postmottak

Hei,

Den 1. januar 2020 ble norske virksomheters plikt til å jobbe med å fremme likestilling og hindre diskriminering, gjøre likelønnskartlegging og redegjøre offentlig for arbeidet, styrket. Etter at loven har virket i tre år ønsker KS å evaluere hvordan arbeidet foregår, og et viktig verktøy i evalueringen er å gjennomføre en spørreundersøkelse som går til alle kommunene.

I den forbindelse trenger vi din hjelp til følgende:

### **a) Hvis du mottar denne mailen som administrator av kommunens postmottak:**

Vi ønsker å komme i kontakt med mellom tre og fem ansatte i kommunen som arbeider med aktivitets- og redegjørelsesplikten, og ber deg derfor videresende denne mailen til aktuelle ansatte. Fordi arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten gjennomføres på ulike måter i ulike kommuner er det kommunens egne tilnærming til arbeidet og ansvarsfordeling som påvirker hvem undersøkelsen bør sendes til. Eksempler på aktuelle ansatte er kommunedirektør, HR-sjef, økonomisjef og aktuelle enhetsledere.

NB: Det er satt en frist på 3 uker fra mottak av denne forsendelsen til undersøkelsen stenger. Vi ber derfor om en rask ekspedering av undersøkelsen.

### **b) Hvis du får denne mailen videresendt fra kommunens postmottak:**

For å evaluere arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering i kommunene, er vi avhengig av å innhente informasjon om hvordan arbeidet foregår i kommunene, hvilken kunnskap de ansvarlige i kommunen har om plikten, samt å få oversikt over ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av arbeidet. Som mottaker av denne mailen vil det være din oppgave å besvare undersøkelsen så godt som mulig, på vegne av deg og din kommune.

Din besvarelse vil gi viktig innsikt for å evaluere plikten, men også for å vite hvilke tiltak som kan gjøres for at det skal være enklere for kommunene å etterleve plikten. KS oppfordrer derfor sterkt til å besvare undersøkelsen så godt som mulig, og setter stor pris på innsikten og erfaringene du deler.

Det anslås at undersøkelsen vil ta ca. 15-20 minutter å gjennomføre, og besvarelsene kan ikke spores tilbake til deg. Det er mulig starte undersøkelsen og svare så langt du kommer, og deretter gjenoppta senere hvis det er ønskelig. Vær oppmerksom på at du da må benytte samme datamaskin og nettleser.

NB: Fristen for å besvare spørreundersøkelsen er 24.10.2023.

### **Følg denne linken for å ta undersøkelsen:**

[Ta undersøkelsen](#)

Eller kopier og lim inn følgende URL i din nettleser:

[https://globaleysurvey.ey.com/jfe/preview/previewId/3a7f3813-727b-4001-9e12-7dd33759be5b/SV\\_6tYXNqKTeCqgfUG?Q\\_CHL=preview](https://globaleysurvey.ey.com/jfe/preview/previewId/3a7f3813-727b-4001-9e12-7dd33759be5b/SV_6tYXNqKTeCqgfUG?Q_CHL=preview)

EY bistår KS med evalueringen. Hvis du har spørsmål til undersøkelsen, ta kontakt med Inger Eline Romundgard.



Inger Eline Romundgard (EY) på

Mobil: 415 58 295

E-post: [inger.e.romundgard@no.ey.com](mailto:inger.e.romundgard@no.ey.com)

# VEDLEGG 2

## KVANTITATIV UNDERSØKELSE TIL HR-NETTVERKET

---

## Introduksjon

# Introduksjon til mini-spørreundersøkelse for HR nettverket

Den 1. januar 2020 ble norske kommuners plikt til å jobbe med å fremme likestilling og hindre diskriminering, gjøre likelønnskartlegging og redegjøre offentlig for arbeidet, styrket. Denne plikten omtales som aktivitets- og redegjørelsesplikten (forkortet ARP).

Etter at loven har virket i tre år ønsker KS å evaluere hvordan dette arbeidet foregår i kommunene, hvilken kunnskap ansvarlige i kommunen har om plikten, og ikke minst ressursbruken i forbindelse med gjennomføring av arbeidet. EY bistår KS med evalueringen.

Vi samler data på ulike måter, blant annet gjennom en omfattende kvantitativ spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle norske kommuner den 3. oktober.

I tillegg til ovennevnte undersøkelse ønsker vi å stille medlemmene i HR-nettverket noen korte spørsmål om ressursbruk og arbeidsmengde knyttet til aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Du skal besvare denne undersøkelsen (estimert tidsbruk er fem minutter) i tillegg til den tidligere mottatte undersøkelsen.



Gunn Marit Helgesen,  
Styreleder i KS

*«Det er viktig at vi vurderer verdien av aktivitets- og redegjørelsespliktene, som noe mer enn bare regler på papiret. De kan faktisk være nyttige verktøy som kan hjelpe oss med å gjøre kommunesektoren mer likestilt og rettferdig. Men da må vi forstå om pliktene fungerer for kommunal sektor slik de er utformet, eller om det er behov for endring og tilpasning. Jeg vil derfor oppmuntre alle til å delta i undersøkelsen og dele sine tanker og erfaringer. Sammen kan vi virkelig få til positiv endring. »*



Helga Aune,  
Partner, Advokat, PhD EY

«Systematisk arbeid med likestilling er viktig for å sikre kommunenes rolle som attraktive arbeidsgivere og dermed sikre gode tjenester til innbyggerne. EY er glade for å kunne bistå KS i arbeidet med å kartlegge arbeidet med likestilling og likelønn i kommunene. Din kunnskap om arbeidet lokalt er viktig. Jeg er derfor glad for at du tar deg tid til å svare på undersøkelsen. »

## Definisjoner

Vi starter undersøkelsen med noen definisjoner:

### Definisjon 1 - Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Norske kommuners plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller kombinasjoner av disse grunnlagene.

### Definisjon 2 - Lovpålagt fire-steps arbeidsmetode

Kommunene skal gjennomføre arbeidet etter en lovpålagt arbeidsmetode. Denne er slik:

- a. undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, herunder annethvert år kartlegge lønnsforhold fordelt etter kjønn og bruken av ufrivillig deltidsarbeid,
- b. analysere årsakene til identifiserte risikoer,
- c. iverksette tiltak som er egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten og
- d. vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c.

### Definisjon 3 - Likelønnskartlegging etter lovens krav

Kommunene skal hvert annet år gjøre en likelønnskartlegging for å avdekke om det er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn som skyldes kjønn. Likelønn er både lik lønn for likt arbeid, men også lik lønn for arbeid av lik verdi. Likelønnsvurderingen skal skje på tvers av fag, stillinger og tariffområder.

## Spørsmål

1) Anslagsvis hvor mange ansatte i kommunen er involvert i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten?

- 1 person
- 2 til 3 personer
- 4 til 7 personer
- 8 til 10 personer
- 11 til 20 personer
- Ingen
- Vet ikke

2) Anslagsvis hvor mye tid bruker de ansatte i kommunen totalt sett knyttet til arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten i løpet av en gjennomsnittssuke?

Klikk her for info om hva som menes med en gjennomsnittssuke

- 0 - 1 timer
- 2 - 3 timer
- 4 - 7 timer
- 7 - 10 timer
- 11 - 20 timer
- 21 - 30 timer
- Vet ikke

3) Anslagsvis hvor mange ansatte i din kommune er involvert i arbeidet med den lovpålagte årlige redegjørelsen for likestillingsarbeidet?

- 1 person
- 2 til 3 personer
- 4 til 7 personer
- 8 til 10 personer
- 11 til 20 personer
- Ingen
- Vet ikke

4) Anslagsvis hvor mye tid bruker de ansatte i kommunen totalt sett knyttet til arbeidet med redegjørelsesplikten i løpet av en gjennomsnittssuke?

Klikk her for info om hva som menes med en gjennomsnittssuke

- 0 - 1 timer
- 2 - 3 timer
- 4 - 7 timer
- 7 - 10 timer
- 11 - 20 timer
- 21 - 30 timer
- Vet ikke

5) Anslagsvis hvor mange ansatte i kommunen er involvert i arbeidet med likelønnskartlegging?

- 1 person
- 2 til 3 personer
- 4 til 7 personer
- 8 til 10 personer
- 11 til 20 personer
- Ingen
- Vet ikke

6) Anslagsvis hvor mye tid bruker de ansatte i kommunen totalt sett knyttet til arbeidet med likelønnskartlegging i løpet av en gjennomsnittssuke?

Klikk her for info om hva som menes med en gjennomsnittssuke

- 0 - 1 timer
- 2 - 3 timer



- 4 - 7 timer
- 7 - 10 timer
- 11 - 20 timer
- 21 - 30 timer
- Vet ikke

7) Opplever du at din kommune allokterer tilstrekkelig ressurser for å arbeide med likelønnskartlegging i tråd med lovkravene?

[Klikk her for definisjon av aktivitets- og redegjøringsplikten](#)

[Klikk her for definisjon av lovpålagt fire-stegs arbeidsmetode](#)

[Klikk her for definisjon likelønnskartlegging etter lovens krav](#)

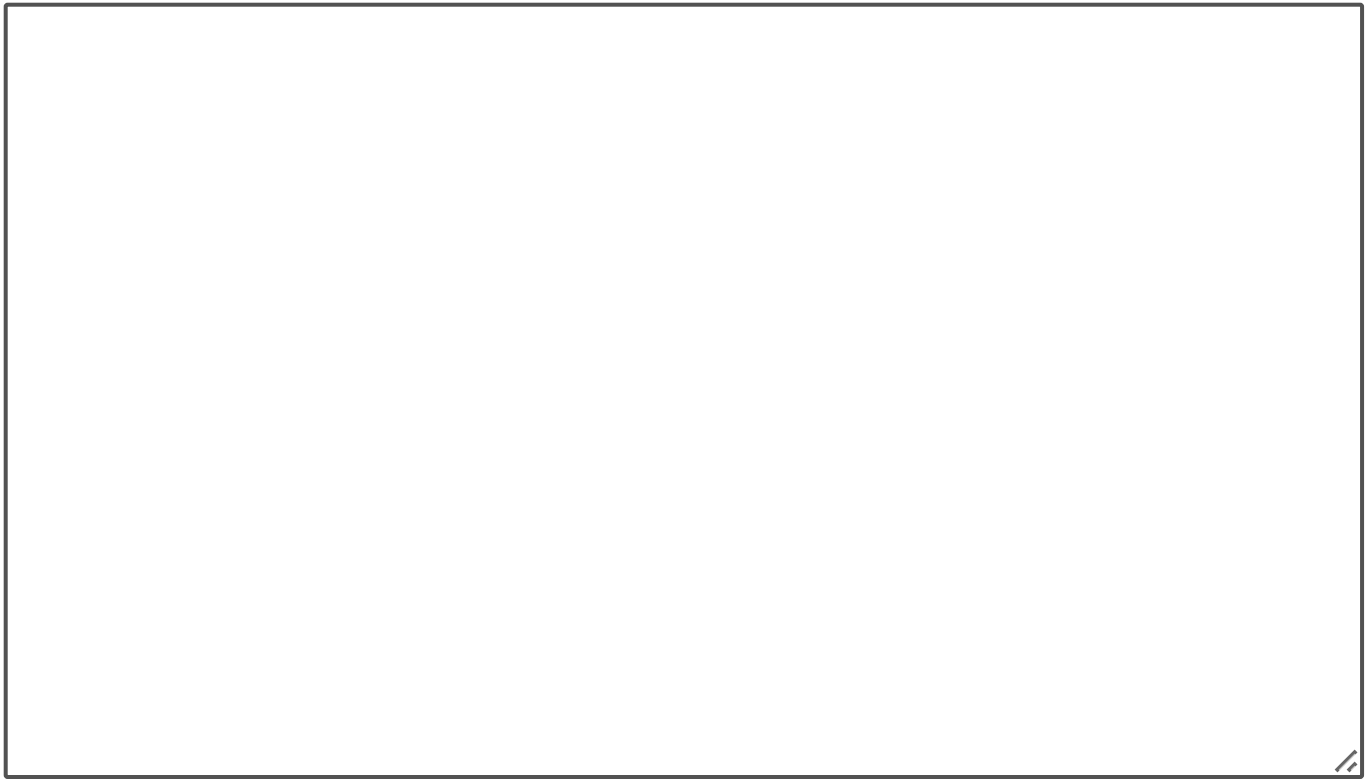
- Ja
- Delvis
- Nei
- Vet ikke

Kommentar (frivillig):

## Avslutning

**Dette er siste side av spørreundersøkelsen. Ved å klikke deg videre herfra avsluttes undersøkelsen. Dersom du vil gå tilbake og endre noen av svarene dine, må det derfor gjøres før du går videre herfra.**

Hvis du har ytterligere innspill eller kommentarer, har du nå mulighet til å skrive ned under i forbindelse med avslutningen av undersøkelsen.



Powered by Qualtrics

# VEDLEGG 3

## KVALITATIV SPØRREUNDERSØKELSE

---



KS – innledning kvalitativ undersøkelse

Intervjuene gjennomføres i hovedsak via Teams.

### Introduksjon

Takk for at du tar deg tid til å ha denne samtalen med oss

Presentasjon av intervjuer og ramme for intervjuet

Tidsbruk: ca. en time.

Jeg gjør notater på PC underveis.

Hvorfor er vi her?

Den 1. januar 2020 ble norske virksomheters plikt til å jobbe med å fremme likestilling og hindre diskriminering, gjøre likelønnskartlegging og redegjøre offentlig for arbeidet, styrket. Denne plikten kalles aktivitets- og redegjørelsesplikten.

Etter at loven har virket i tre år, ønsker KS å evaluere hvordan dette arbeidet foregår i kommunene, hvilken kunnskap ansvarlige i kommunen har om plikten, samt få en oversikt over ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av arbeidet.

EY bistår KS med evalueringen. EY samler data på ulike måter, blant annet denne kvalitative spørreundersøkelsen.

Vi stiller spørsmål for å avklare kunnskapen du har om ARP, hvor mye tid du og kollegene bruker på arbeidet og hvordan dere kommuniserer internt i kommunen rundt dette arbeidet.

Analysen vi gjør på vegne av KS, gjennomføres på grunnlag av:

- Dokumentanalyse: Gjennomgang av redegjørelser, eksisterende struktur (rammeverk, strategi, prosedyrer, retningslinjer, prinsipper, osv.)
- Kvantitativ undersøkelse
- Intervjuer: Intervjuer med utvalgte interessenter for å høre deres oppfatning av dagens muligheter for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling

Praktisk:

- Vi benytter en **semistrukturert** intervjuguide hvor vi gjennomgår ulike temaer, men hvor du er med på å velge hvilke temaer vi dykker ekstra ned i. Jeg som intervjuer har ansvar for at vi rekker gjennom alle spørsmålene
- Vi vil aggregere funnene fra intervjuene slik at det ikke skal være mulig å identifisere hvilke respondenter som har sagt hva.



- Dersom det er temaer du ønsker å fortelle om, men som du ikke ønsker at skal skrives ned og som må behandles med ekstra forsiktighet, så sier du bare fra om det underveis.

### Definisjoner

Diskrimineringsgrunnlag: Diskrimineringsgrunnlag er lovgivningens opplisting av forhold som det er ulovlig å diskriminere noen på grunnlag av. Forholdene kan være knyttet til livsfaser (permisjon ved fødsel) eller faste trekk ved en person (etnisitet, kjønn, seksuell orientering).

HR-område er i denne sammenheng de deler av personalpolitikken som skal vurderes for å se om det er knyttet risiko til diskriminering til (eksempelvis rekruttering og lønnsvilkår)

Før vi starter undersøkelsen har vi noen korte spørsmål om deg:

- Hvilken stilling har du?
- Hvordan vil du beskrive din rolle i arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten i kommunen?

### Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Først skal vi stille noen spørsmål som omhandler aktivitets- og redegjørelsesplikten:

1. Kan du først fortelle litt om hvordan du har jobbet med aktivitets- og redegjørelsesplikten og hvilken kjennskap du har til loven?

Her er vi eksempelvis ute etter å høre om respondenten kjenner til:

- diskrimineringsgrunnlag/HR- områder og fire-stegs arbeidsmodell?
- likelønnskartleggingen?
- at loven ble utvidet 1. januar 2020?

2. Hvis dette ikke blir dekket av innledningen:

Jeg skal nå nevne en rekke diskrimineringsgrunnlag. Hvilke av disse har dere jobbet med i din kommune?



- Kjønn
- Nedsatt funksjonsevne
- Seksuell orientering
- Kjønnssidentitet/kjønnsuttrykk
- Omsorgsoppgaver
- Graviditet
- Adopsjon
- Religion
- Livssyn
- Etnisitet

3. Hvis dette ikke blir dekket av innledningen:

Jeg skal nå nevne en rekke såkalte personalområder eller HR-prosesser. Hvilke av følgende personalområder/HR-prosesser har dere jobbet med i din kommune?

- Rekruttering
- Forfremmelse
- Lønns- og arbeidsvilkår
- Tilrettelegging
- Utviklingsmuligheter
- Kombinasjon arbeid og familieliv

4. Nå har vi presentert både hvilke HR-områder og diskrimineringsgrunnlag dere skal jobbe med. Hvilke deler av denne plikten tenker du at dere arbeider best med i din kommune?

- Hvordan?
- Hvorfor
- Fortell og beskriv

Arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten skal foregå etter en lovpålagt fire-steps arbeidsmetode som er slik a) identifisere risiko for diskriminering/hindre for likestilling, b) finne årsakene til risiko/hindre, c) iverksette tiltak og d) evaluere resultatene av tiltakene.

5. På hvilken måte er denne arbeidsprosessen integrert i arbeidet i din kommune? Fortell.

6. Har du selv deltatt i arbeid etter en slik prosess?

- Hvilke erfaringer ga det?
- Hvilke resultater og funn?



7. Har du arbeidet med likestilling og mangfold på andre måter enn gjennom den 4-steps arbeidsmodellen? Fortell om det.
8. Som vi sa innledningsvis, ble plikten til å arbeide med ARP styrket 1. januar 2020. Har dette hatt betydning for deg i din arbeidshverdag?
  - Har du brukt mer tid? Har du måttet nedprioritere andre områder/arbeidsoppgaver?
  - Uendret?
  - Mindre tid?
9. Hvor mange personer anslår du at arbeider med dette aktive likestillingsarbeidet i kommunen?
10. Hvor mange timer anslår du at du jobber med dette aktive likestillingsarbeidet?

### Likelønnskartlegging

Nå skal vi snakke om en viktig del av plikten, nemlig likelønnskartlegging.

Som vi sa innledningsvis, ble plikten til å arbeide med ARP styrket 1. januar 2020. Det ble også tydeliggjort hvordan likelønnskartleggingen skulle gjennomføres.

En likelønnskartlegging gir oversikt over lønssituasjonen mellom kvinner og menn. Formålet er å avdekke om det er forskjeller i lønn som skyldes kjønn. Resultatet av likelønnskartleggingen skal offentliggjøres i kommunens årsrapport (eller annet offentlig dokument).

Først skal jeg stille deg et spørsmål om selve definisjonen av likelønnskartlegging.

11. I din kommune – hva legger dere i prinsippet om likelønn?
  - Ansatte i kommunen skal ha lik lønn for likt arbeid
  - **Ansatte i kommunen skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi**
  - Ansatte i kommunen som er i samme forhandlingsområde skal ha lik lønn for likt arbeid

Kort kommentar knyttet til hvilket svar som er riktig.

12. Har du deltatt i arbeid med likelønnskartlegging i kommunen?

- Beskriv hva dette arbeidet har bestått av?  
Her er vi ute etter om de har deltatt i innhenting av data, utvikling av statistikk, verdivurdering av stillinger (sammen med tillitsvalgte), bearbeiding av data før publisering i årsrapport etc.)



13. Har dere avdekket ulikheter i lønn mellom arbeid av lik verdi? Hva gjorde dere da?
14. Hvis dere avdekket/avdekker ulik lønn for arbeid av lik verdi mellom stillingsgrupper som tilhører to ulike lønnskapitler – hvilke grep kan dere ta/tar dere for å rette opp i dette?

Her forklarer vi hvor forskjellige jobber som skal sammenlignes gjennom eksempler fra nemndsbehandling – sykepleier/ingeniør (Harstad), barnehage/teknisk etat (Fredrikstad)

15. Hvilke utfordringer og muligheter mener du at likelønnskartleggingen gir?
16. Hvor mange personer i kommunen vil du anslå at arbeider med likelønnskartleggingen?
17. Hvor mange timer vil du anslå at du bruker på arbeidet med likelønnskartlegging i løpet av en måned?

Resterende spørsmål stilles til alle.

18. Vi har mange ganger gjentatt at ARP-plikten ble forsterket etter 1. januar 2020. Er ditt inntrykk at de ansatte i kommunen bruker mer tid på arbeidet med likestilling og mangfold nå?
- Ja
  - Nei
  - Vet ikke
  - Kommentar
19. Hvis ja, hvor mange ekstra timer per måned? (nevn gjerne intervallene nedenfor dersom det blir vanskelig for intervjuobjektet å svare)
- 0,1 – 1,0 timer
  - 1,1 – 2,0 timer
  - 2,1 – 3,0 timer
  - 3,1 – 4,0 timer
  - 4, 1 til 6,0 timer
  - 6,1 – 10,0 timer
  - 10, 1 – 30,0 timer
  - Full stilling
  - Vet ikke





20. Hva opplever du er årsaken til at du må bruke mer tid? (eksempelvis omfang av plikten, kompleksitet, rapportering, annet).
21. Er det ditt inntrykk at de ansatte i kommuner har fått mer kunnskap og kompetanse om likestilling?  
Her tenker vi for eksempel på at de har:
- fått økt forståelse av hindre for likestilling
  - vet mer om hva som kan gjøres for å sikre likestilling
  - i større grad tenker «likestilling» i beslutningene de tar i kommunen?
22. Plikten til å jobbe systematisk med likestilling og mangfold er lovpålagt fordi lovgiver ønsker å se effekter av kravene. På hvilken måte, om noen, mener du at kravene har hatt effekt?
23. Nå skal jeg komme med fire påstander som jeg ber deg ta stilling til:
- I. Fordi arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten har gjort oss mer bevisste på hindringer folk med nedsatt funksjonsevne møter i arbeidslivet har vi klart å redusere hindringene og bidratt til at antallet kvalifiserte søkere med nedsatt funksjonsevne har økt (Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, ikke relevant)**
  - II. Fordi aktivitets- og redegjørelsesplikten har gjort oss mer oppmerksomme på hvor omfattende arbeidet med likestilling og mangfold er, har vi jevnlig arrangert opplæring og møter for ansatte der likestilling står på agendaen. (Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, ikke relevant)**
  - III. I arbeidet med likelønnskartlegging har vi avdekket forskjeller i lønn mellom kvinner og menn, som kun kan forklares med kjønn. (Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, ikke relevant)**
  - IV. Når vi har avdekket forskjell i lønn som skyldes kjønn, har vi iverksatt tiltak for å rette opp forskjellene? (Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, ikke relevant)**

Til slutt skal vi se på strukturen som er etablert for arbeidet (her vil mye ha blitt avklart og besvart tidligere, og vi stiller kun de spørsmålene vi har behov for å få svar på).

24. Har dere tydelige ansvarslinjer for arbeidet med ARP? Fortell?



25. Kan du forklare hvordan dere innhenter informasjon/gir informasjon fra ytre enheter til sentraladministrasjon i forbindelse med rapportering?
26. Vet du hvem du skal rapportere til om arbeidet med ARP?
27. Har dere veletablerte systemer for likelønnskartlegging? Fortell?
28. Har dere, etter din mening, tilstrekkelige ressurser både økonomisk og administrativt for å gjennomføre arbeidet? Helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig, helt uenig, kommentarfelt
29. Vi nærmer oss slutten av intervjuet. Hvordan vil du, helt kort, beskrive de eventuelle utfordringene kommunen har hatt i arbeidet med ARP?
30. Har du fått tilbud om opplæring i ARP? Har den vært tilfredsstillende og hvor har du fått den fra?
31. Ønsker du mer opplæring? I så fall om hva, på hvilken måte og i hvilket omfang?
32. Det siste spørsmålet vi har er knyttet til hvilke utfordringer du ser med dagens plikt? Er de tilpasset kommunal sektor slik du ser det? Hvis ikke – hvordan kan plikten utformes på en annen måte?
33. Da har vi stilt alle våre spørsmål. Har du kommet på innspill eller kommentarer underveis i spørreundersøkelsen som du vil meddele til slutt?

Tusen takk for din tid og ditt bidrag.

# VEDLEGG 4

## FORBEREDELSESSKJEMA TIL KOMMUNENE I FORKANT AV PROSESSEVALUERING

---

## Vedlegg 4: Utsendelse til kommunene i forkant av prosessevalueringen av likelønnskartleggingen (Word)

### Tematikk for samtale om likelønnskartlegging

#### Relevante dokumenter og rutiner

Vi ønsker gjerne en versjon av relevante rutiner og dokumenter for kommunens arbeid med likelønn

#### Planlegging av arbeidet/innhenting av lønnsdata

- når starter planleggingen av arbeidet med likelønnskartleggingen?
- hvilke type data samles inn, i hvilket format og når?
- hvilke stillinger/roller i kommunen er involvert? Hvordan er arbeidet forankret i kommunens ledelse (både politisk og administrativt)
- databehandling/bearbeiding – når, hvordan og hvem er involvert?
- annet

#### Verdivurdering

- hvordan foregår verdivurdering av stillinger, helt konkret. Hvilke variable bruker dere for å vurdere stillinger?
- hva skjer dersom dere får en ny stillingskategori i kommunen?
- hvordan er tillitsvalgte involvert?
- hva gjør dere for å holde fokus på stillingskategori vs. enkeltpersoner i disse prosessene

#### Rette opp lønnsforskjeller

- hva gjør dere, helt konkret, for å rette opp lønnsforskjeller mellom stillinger dere mener er arbeid av lik verdi?
- hvor lang tid tar en prosess med å rette opp forskjellene?
- gir det økt lønnsnivå i kommunen?
- hvordan håndterer dere dette på tvers av forhandlingskapitler og organisasjonstilknytning
- annet

#### Ressursbruk

- hvor mye tid antar dere at dette arbeidet tar årlig?
- hvor mange personer er involvert i arbeidet?
- hvor mye tid har dere brukt på opplæring i likelønn?
- annet

#### Utfordringer og muligheter

- hvilke utfordringer og muligheter har dere sett i det systematiske arbeidet med likelønn?
- hva har vært vanskeligst å få til og hvorfor?
- hva har vært «enkle seiere»?
- hvilke råd vil dere gi til andre kommuner som skal i gang med systematisk arbeid med likelønnskartlegging?
- hva trenger dere av bistand fra KS? Andre?
- Annet

#### Til refleksjon

- Hvordan kunne likestillings- og diskrimineringslovens regler blitt integrert mer effektivt i Hovedavtale/tariffområdet? Hva kan partene gjøre bedre?

# VEDLEGG 5

## LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSLOVEN

---

## **Vedlegg 5: Lenke til likestillings- og diskrimineringsloven**

[Lov om likestilling og forbud mot diskriminering \(likestillings- og diskrimineringsloven\) - Lovdata](#)

# VEDLEGG 6

## Økonomisk-administrative konsekvenser

---

## Økonomisk-administrative konsekvenser

En del av mandatet var å gi et estimat på de økonomisk-administrative konsekvensene for kommunene i arbeidet med aktivitets- og redegjøringsplikten.

### Beregninger og funn

For å gjennomføre beregninger av de økonomiske-administrative konsekvensene har vi verdsatt tidsbruken rapportert fra de ulike kommunene i den kvantitative spørreundersøkelsen.

Respondentene ble bedt om å gi et anslag på eget arbeid og et anslag for det totale arbeidet i kommunen. Som nevnt i kapittel 1 er det knyttet usikkerhet til anslaget respondentene ga, særlig for andre ansattes arbeid med plikten. Vår vurdering er det dataene i denne delen av rapporten det er knyttet mest usikkerhet til.

Basert på de data vi har innhentet, har vi tatt utgangspunkt i et anslag på arbeidsgivers gjennomsnittlige tapte verdiskaping målt i brutto reallønnskostnader på 432 kroner, som inkluderer 30% påslag for avgifter og sosiale kostnader.

Videre er det gjort gjennomsnittsberegninger på tvers av respondentene som ledd i å estimere ressursbruken for en gjennomsnittlig norsk kommune. Vi mener at vi har et godt utvalg av respondenter og at andelene respondenter fra små, mellomstore og store kommuner samsvarer godt med den faktiske fordelingen i Norge.

Tabellen nedenfor viser forutsetningene som ligger til grunn for beregningene av økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til ARP og likelønnskartlegging.

Beskrivelse/forutsetning	Verdi	Benevning
Gjennomsnittlig antall personer i kommunen som er involvert i ARP	2,6	Personer
Gjennomsnittlig tidsbruk i en gjennomsnittsuke for de som jobber med ARP	1,7	Timer
Gjennomsnittlig antall personer i kommunen som er involvert i likelønnskartlegging	1,8	Personer
Gjennomsnittlig tidsbruk i en gjennomsnittsuke for de som jobber med likelønnskartlegging	1,2	Timer
Gjennomsnittlig ekstra tidsbruk i en gjennomsnittsuke etter forsterking av ARP 1. januar 2020	1,0	Timer
Sannsynlighet for at arbeidsmengden har økt etter ny lov ARP 2020	38%	Prosent
Sannsynlighet for at den ansatte har mottatt opplæring	10%	Prosent
Gjennomsnittlig tidsbruk per person som har fått opplæring	18	Timer



Timesats som anslag for verdsetting av arbeidstiden	432	Kroner
---	-----	--------

På grunnlag av disse forutsetningene har vi estimert kostnadskonsekvenser for kommunene knyttet til tiden arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten, tilhørende likelønnskartleggingen og opplæringen. Disse er oppsummert i tabellen nedenfor.

Det er viktig å understreke at dette er gjennomsnittsberegninger basert på utvalget i spørreundersøkelsen og bærer følgelig med seg samme usikkerhet. Tabellen viser resultatene for gjennomsnittet totalt, samt differensiert på små, mellomstore og store kommuner. Det er i tillegg gjort de tilsvarende kostnadsberegningene for kommunene som oppgir at de opplever at de arbeider med aktivitets- og redegjørelsesplikten, inkludert likelønnskartleggingen, i henhold til kravene i lovverket.

Det er viktig å understreke at tidsbruken fremstår som svært lav. Gjennomsnittlig kostnad i forbindelse med det lovpålagte likestillingsarbeidet blir tilsvarende lav. Dette må ses i sammenheng med at ingen av kommunene vi har vurdert, gjennomfører arbeidet i tråd med lovkravene. Kostnadene nedenfor må ikke leses som en hensiktsmessig tids- og ressursbruk, men reflekterer snarere at det ikke er nedlagt et tilstrekkelig ARP-arbeid.

<b>Anslått kostnad i kroner per år (2023-kr)</b>				
	Arbeid med ARP	Arbeid med likelønns-kartlegging	Merarbeid etter forsterket ARP 1.januar 2020	Opplæring knyttet til ARP og likelønns-kartlegging
Gjennomsnitt alle kommuner	90 399	45 289	19 392	2 057
Gjennomsnitt små kommuner	42 924	24 901	5 240	1 629
Gjennomsnitt mellomstore kommuner	104 590	50 219	25 911	988
Gjennomsnitt store kommuner	160 774	72 576	40 217	4 448
Gjennomsnitt kommuner som opplever arbeidet i sin kommune som i tråd med kravene	113 915	56 765	30 118	3 132

Resultatene viser at det er økende kostnader knyttet til arbeidet som følge av kommunestørrelse, med unntak av opplæring.

De kommunene som oppgir at de opplever at de arbeider i tråd med lovkravene for aktivitets- og redegjørelsesplikten, inkludert likelønnskartlegging, har høyere kostnader knyttet til både selve arbeidet og opplæringen, enn gjennomsnittet.

### **Mangel på referansepunkt for etterlevelse av lovverket**

Estimatene ovenfor fremstår som relativt lave estimat for kostnader knyttet til både arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten, likelønnskartlegging og opplæringen.

Basert på de øvrige funnene i denne kartleggingen er det viktig å tolke disse estimatene på bakgrunn av at kommunene ikke jobber tilstrekkelig med plikten, snarere enn at arbeidet er lite ressurskrevende.

Kommunene oppgir blant annet at de ser behovet for å jobbe bredere med dette i organisasjonen. Videre oppgir mange at de ikke opplever at det jobbes med likestilling/likelønn/mangfold på en måte som oppfyller kravene i plikten, og at det er manglende roller og ansvar for dette området internt. Dette tyder på at respondentene har svart på spørsmålene knyttet til ressurs- og tidsbruk ut fra faktisk bruk og ikke ut fra hva de mener skal til for å oppfylle kravene, slik spørsmålene også var ment å besvares.

Ettersom vi ikke har funnet en kommune som fullt ut etterlever kravene til ARP og likelønnskartlegging har vi heller ikke et referansepunkt, som kunne gitt oss et estimat på hva de økonomiske administrative konsekvensene av å faktisk etterleve lovverket er.

Dette kunne gitt et estimat på gapet mellom kommunenes faktiske ressursbruk og kostnader tilknyttet nødvendig ressursbruk for etterlevelse av lovverket. Uten dette referansepunktet gir tallene kun et estimat på gjennomsnittlig faktisk medgått ressursbruk i kommunene. Vår tolkning basert på de øvrige resultatene fra denne kartlegging, er at denne ressursbruken i gjennomsnitt ikke er tilstrekkelig for å etterleve de lovpålagte kravene.

Det er allikevel ikke gitt at økt ressursbruk ville løst problemet, ettersom det er flere årsaker knyttet til kompetansenivå, informasjonstilgang, ansvarsfordeling og opplæring som også påvirker kommunenes evne til å etterleve lovverket.

## **Oppsummering**

Våre analyser viser at kommunene i gjennomsnitt bruker svært få ressurser på arbeidet med aktivitets- og redegjørelsesplikten. Vi ser at flere respondenter oppgir at de mener å bruke for liten tid på arbeidet, og at de ikke jobber i tråd med minimumskravene. Våre beregninger er dermed et uttrykk for at kommunene setter av for lite ressurser til arbeidet, mer enn at plikten er enkel å gjennomføre og derfor krever få midler.

Da vi i dette materialet ikke har en referansekommune som gjennomfører arbeidet i tråd med lovkravene, mener vi at det bør gjøres ytterligere analyser og sammenligninger med arbeidsgivere i andre deler av arbeidslivet, for å få et mer realistisk bilde av hvilke økonomiske og administrative kostnader en gjennomføring av likestillingsarbeidet i tråd med lovkravet ville medføre.

## Samfunnsøkonomiske betraktninger rundt arbeid med ARP og likelønn

Som beregnet i forrige kapittel vil offentlige tiltak for å redusere ulikhet i arbeidsmarkedet medføre ressursbruk og økonomiske og administrative konsekvenser, uavhengig om reguleringene treffer privat, statlig eller kommunal sektor. Foruten rettslige og menneskerettslige, etiske og politiske hensyn er det også samfunnsøkonomiske gevinster av tiltak som reduserer ulikhet i arbeidsmarkedet og som kan gjøre tiltak i arbeidsmarkedet samfunnsøkonomiske lønnsomme. Noen slike tema er beskrevet nedenfor.

### Bedre matching - øker produktiviteten i økonomien

Redusert ulikhet i arbeidsmarkedet kan føre til bedre matching mellom etterspørsel (arbeidsgivere) og tilbud (arbeidstakere) og gi et mer effektivt arbeidsmarked ved at samfunnet utnytter tilgjengelig ressurser på en bedre måte. NOU 2008:6<sup>82</sup> viser til en OECD undersøkelse som finner at det norske arbeidsmarkedet er et av de mest kjønnsdelte i verden (OECD Employment outlook 2002 (2002)).

SSBs likestillingsindikatorer bekrefter dette (SSB Store kjønnsforskjeller i arbeidslivet (2018)). Tiltak som reduserer ulikheter kan redusere graden av kjønnsdeling mellom sektorene i arbeidsmarkedet og redusere

effektivitetstapet ved at arbeidsstyrken blir mer heterogen og diversifisert, slik at arbeidstakere matches bedre med de jobbene de er skikket, utdannet og kvalifisert for.

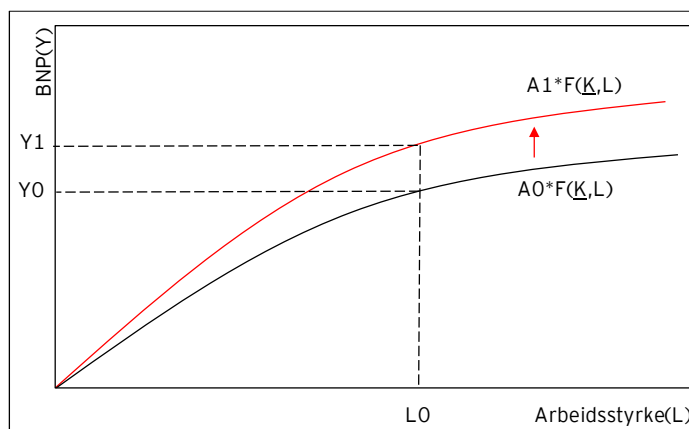
Dette øker produktiviteten i økonomien og medfører økonomisk vekst. I figuren er dette illustrert i et teoretisk rammeverk hvor produksjon ( $Y$ ) er en funksjon av innsatsfaktorene kapital ( $K$ ) og arbeidsstyrke ( $L$ ), samt produktivetsnivået ( $A$ ). Dette er kjent som en Cobb-Douglas produktfunksjon. Figuren viser at økt produktivitet fra  $A_0$  til  $A_1$  øker produksjonen fra  $Y_0$  til  $Y_1$  til de samme mengdene arbeidskraft og kapital. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er altså at vi får mer ut av de ressursene vi har.

### Økt deltagelse i arbeidsstyrken

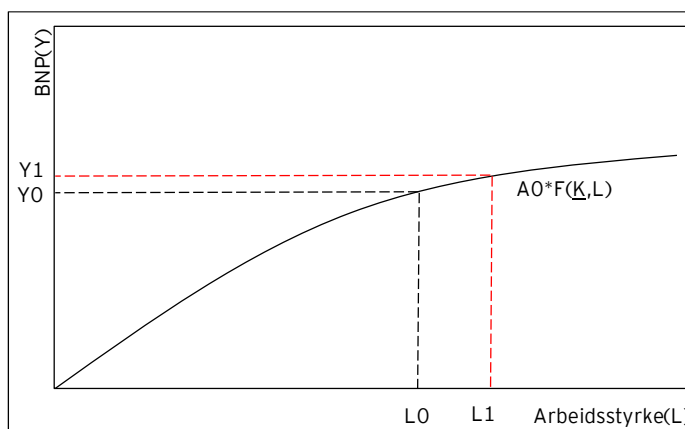
I tillegg til å øke produktiviteten gitt de innsatsfaktorene som blir brukt, kan likere lønn bidra til å øke produksjonen i en økonomi ved å øke deltagelsen i arbeidsstyrken.

Tiltak som reduserer ulikhet i arbeidsmarkedet kan føre økt deltagelse i arbeidsstyrken, ved at likere lønn og muligheter reduserer underrepresenterte gruppers barrierer for å delta i arbeidsmarkedet. Dette

øker tilbudet av arbeidskraft og fører til økt produksjon og økonomisk vekst. Med samme rammeverk



Figur 1 Illustrasjon av økt produktivitet til gitt ressurstilgang av arbeidskraft og kapital som fører til verdiskaping fra  $Y_0$  til  $Y_1$



<sup>82</sup> [NOU 2008: 6 - regjeringen.no](http://NOU.2008:6-regjeringen.no)

som ovenfor kan dette illustreres med en økning i arbeidsstyrken fra L0 til L1 som øker produksjonen fra Y0 til Y1.

Norge har en av de høyeste kvinnelige deltagelsene i arbeidsstyrken i verden. Det er allikevel slik at enhver redusert deltagelse i arbeidsstyrken som følge av barrierer eller diskriminering i lønn fører til et samfunnsøkonomisk tap ved at verdifull ressursbruk går tapt i samfunnet.

### **Sammenheng mellom mindre ulikheter, stabilitet og økonomisk vekst**

Økt likhet i arbeidsmarkedet kan føre til økonomisk verdiskaping gjennom en mer kompetent og produktiv arbeidsstyrke, noe som stimulerer økonomisk vekst og innovasjon. Videre er et mer rettferdig samfunn mindre tilbøyelig til sosial uro og politisk ustabilitet, noe som skaper en gunstig ramme for investeringer og bedriftsutvidelser. Samlet sett fremmer større likhet sosial enhet og stabilitet, noe som igjen bidrar til økonomisk velstand og bærekraftig utvikling.

# VEDLEGG 7

## Kort om EU Pay Transparency Act

---

## Vedlegg 7: Kort om EU Pay Transparency Directive

Et EU-direktiv som vil påvirke kommunene direkte er Åpenhet om lønn-direktivet<sup>83</sup>. Direktivet ble vedtatt 23. mai 2023 og er trådt i kraft for EU medlemsland. Direktivet er EØS-relevant og prosessen med gjennomføring av direktivet i norsk rett er beskrevet på regjeringens nettside<sup>84</sup>. Nedenfor gir en fremstilling av direktivets innhold og intensjoner, samt innføringstakten.

Kravene i ARP ligger tett opp mot Åpenhet om lønn-direktivet, men det er likevel enkelte forhold i direktivet som vil utvide kravene til kommunenes arbeid med likelønn. Noen viktige forskjeller vil være at:

- arbeidsgiver ikke kan spørre arbeidssøkere om nåværende lønnsnivå.
- arbeidsgiver får plikt til årlig å informere ansatte om hvilke krav de har til innsyn i lønnsnivå i virksomheten.
- arbeidsgiver får plikt til å rette opp lønnsforskjeller i grupper der det er mer enn 5% forskjell som ikke kan forklares med objektive forhold.
- alle opplysninger som skal gis ihht. direktivet, skal gis i et tilgjengelig format
- resultatet av likelønnskartleggingen skal rapporteres til myndighetene.

EU landene er forpliktet til å sikre gjennomføring av direktivet i lov, forskrift og forvaltnings- og administrativt regelverk innen 7. juni 2026, jf. artikkel 34 (1). Direktivets effekt i praksis skal evalueres av medlemslandene, og Kommisjonen skal informeres om funnene innen 7. juni 2031. Kommisjonen skal innen to år deretter levere en rapport til Kommisjonen og Rådet om gjennomføringen av direktivet, jf. artikkel 35 (1) og (2). I denne rapporten skal blant annet grensen for hvilke virksomheter som omfattes av pliktene etter direktivet, jf. direktivets artikkel 9 og 10, samt grensen for plikten til å gjøre tiltak som oppstår der arbeidsgivere har avdekket en lønnsforskjell på 5% i en vurdering av stillingskategori av lik lønn for likt arbeid og arbeid av lik lønn, vurderes eksplisitt. Avhengig av de funn som avdekkes kan Kommisjonen foreslå endringer i direktivet.

Direktivet består av en fortale som gjennomgår bakgrunnen for likelønnsregelen og behovet for mer åpenhet om lønn og for å sikre sterkere gjennomføringsmekanismer for likelønn. Selve direktivet består av 37 artikler fordelt på fire kapitler. Kapittel 1 inneholder fire artikler: prinsippet om likelønn, anvendelsesområde, definisjoner og omtale av begrepet arbeid av lik verdi. Kapittel 2 handler om åpenhet om lønn, fordelt på artiklene 5 til og med artikkel 13. Kapittel 3, artiklene 14-26, handler om virkemidler for likelønn og gjennomføringsmekanismer. Kapittel 4, artiklene 27-37, handler om horisontale bestemmelser, dvs. bestemmelser som individer kan påberope seg også i forhold til andre borgere<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> DIRECTIVE (EU) 2023/970 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023, to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. See pre-documents: 1) Proposal for a Directive of the European parliament and the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms of 4. March 2021 2021/0050 (COD) and 2) Commission staff Working Document Executive Summary of the Evaluation of the relevant provisions in the Directive 2006/54/EC implementing the Treaty principle on "Equal pay for work of equal value", SWD (2020) 51 final.

<sup>84</sup> [Likelønnsdirektivet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>85</sup> Motsatsen til horisontale bestemmelser er vertikale bestemmelser som handler om at et individ kan gjøre en bestemmelse gjeldende overfor en nasjonalstat.

## Fortalen

I fortalen beskrives likestilling, det vil si lik behandling av kvinner og menn, som en grunnleggende menneskerettighet. Samtlige rettskilder gjennomgås slik at det ikke er skal være noen tvil om at likelønn er et nødvendig resultat av menneskerettigheten likestilling og at dette nødvendiggjør de skjerpede krav til åpenhet om lønn og gjennomføringsmekanismene som direktivet krever. En forståelse av hva menneskerettigheten 'likestilling' er og hva som kreves for å sikre at menneskerettigheten blir oppfylt, er nødvendig når arbeidsgivere og tillitsvalgte skal utforme de tiltakene som er nødvendig for å sikre likelønn, åpenhet om lønn og gjennomføringsmekanismene. Vi gjennomgår derfor også fortalen.

Fortalens første avsnitt viser til FNs kvinnediskrimineringskonvensjon artikkel 11 som sier at medlemsstater som har ratifisert konvensjonen har forpliktet seg til å gjennomføre alle passende tiltak, herunder, retten til lik lønn, inkludert goder, og til å sikre lik behandling i forhold til arbeid av lik verdi, så vel som likestilling i evaluering av arbeid. Andre avsnitt viser til EU Traktaten artikkel 2 og artikkel 3 (3) som bygger på retten til likestilling mellom kvinner og menn som en grunnleggende verdi i Unionen. Fortalens tredje avsnitt viser til at EU i Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) har forpliktet seg til å eliminere forskjellsbehandling og fremme likestilling av menn og kvinner og bekjempe kjønnsdiskriminering i alle sine «policies» og aktiviteter. I fortalens fjerde avsnitt vises til TFEU artikkel 157 som forplikter medlemsstatene til å sikre gjennomføringen av likelønnsprinsippet for mannlige og kvinnelige arbeidstakere for likt arbeid og for arbeid av lik verdi<sup>86</sup>.

Videre viser Fortalen til Charter of Fundamental Rights of the European Union artikkel 21 og 23 og FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 23 som sier: «that everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work, to free choice of employment, to just and favorable conditions of work and to just remuneration ensuring an existence worthy of human dignity.”

I Fortalen vises det til The European Pillar of Social Rights som viser til lik lønn for arbeid av lik verdi som en grunnleggende rettighet som både Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen er enige om. Dernest gjennomgås i Fortalen lovgivningen om likelønn etter direktiv 2006/54/EC, evalueringen av dette direktivet i 2020.

Evalueringen viste følgende funn: Gjennomføringen av likelønnsprinsippet hindres av mangel på åpenhet om lønn i lønnsystemene, mangelfull kunnskap om hva likelønnsregelen omfatter og da spesielt vurderingen av hva som er arbeid av lik verdi (hva som skal gjøres for å sikre oppfyllelse av denne regelen, vår bemerkning) og prosessuelle utfordringer for de som opplever diskriminering. I tillegg har ikke arbeidstakere tilstrekkelig informasjon som er en nødvendig forutsetning for å kunne lykkes med å fremme et likelønnskrav. Herunder mangler arbeidstakere informasjon om lønnsnivåer for kategorier av arbeidstakere som utfører arbeid av lik verdi. Et hovedfunn i evalueringsrapporten var at økt transparens ville avdekke kjønnsbetenget skjevhet og forskjellsbehandling i lønnsstrukturene i en virksomhet eller organisasjon. Det vil også gjøre det mulig for arbeidstakere, arbeidsgivere og arbeidsmarkedets parter å treffe passende tiltak til at sikre gjennomføring av retten til lik lønn for samme arbeide eller arbeide av samme verdi. Basert på evalueringsrapportens funn varslet EU-Kommisjonen den 5. mars 2020 EUs likestillingsstrategi 2020-2025 og annonserte at den ville foreslå bindende tiltak om åpenhet om lønn (pay transparency).

I Fortalen beskrives de strukturelle årsakene til eksisterende lønnsforskjeller med systematiske forskjeller på lønnsnivå av kvinner og menn som skyldes at typiske kvinnedominerte yrker verdsettes lavere enn typisk mannsdominerte yrker, se premiss 13 følgende. Her presiseres også at Covid 19 pandemien særlig

---

<sup>86</sup> TFEU artikkel 157 viderefører samme likelønnsregel i tidligere artikkel 119.

rammet kvinner økonomisk hardt. Lønnsforskjellen i EU har vært fast på 13 % de siste ti-årene og forklaringen er kort oppsummert i premiss 15<sup>87</sup>:

*Lønnsforskjellen mellom kjønnene skyldes forskjellige faktorer som kjønnsstereotyper, det vedvarende »glasstaket« og det »klistrede gulv«, et kjønnsdelt arbeidsmarked som er horisontal oppdelt, med overrepresentasjon av kvinner i lavtlønnede servicejobber, og ulik fordeling av omsorgsforpliktelser i familiene. Dessuten skyldes lønnsforskjellen mellom kjønnene til dels direkte og indirekte lønnsmessig forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Alle disse elementene utgjør strukturelle hindringer, som er komplekse utfordringer med hensyn til å oppnå arbeid av god kvalitet og lik lønn for samme arbeid eller arbeid av samme verdi og har langsiktige konsekvenser som pensjonsforskjeller og feminisering av fattigdommen.*

I fortalen utdypes videre de underliggende strukturelle premissene som gjør at likelønn ikke sikres i praksis. Den viktigste årsaken er mangel på transparens om lønn og lønnsvurderinger, dessuten sies det klart at transparens er viktig også for å sikre jobbsøkere tilstrekkelig informasjon før de søker seg til stillinger. Direktivet gjelder følgelig også for jobbsøkere og ikke bare for fast ansatte. Direktivet gjelder likt for alle ansatte, også deltids- og midlertidig ansatte, ansatte i vikarbyråer og ansatte i ledende stillinger. Dette utdypes i premiss 18 som sier at likelønnsregelen gjelder for alle som har en ansettelseskontrakt eller et ansettelsesforhold som er definert ved lov, kollektive overenskomster og/eller praksis i hver medlemsstat, under hensyntagen til EU-Domstolens rettspraksis. Vurderingen av om det foreligger et ansettelsesforhold, er avhengig av de faktiske omstendigheter og ikke av hvordan partene har definert arbeidsforholdet.

For å sikre en ensartet utforming av de opplysninger, som kreves etter direktivet, bør lønnsnivåer uttrykkes som årlig bruttolønn og tilsvarende bruttotimelønn. Det bør være mulig å basere beregningen av lønnsnivået på den faktiske lønn, som er fastsatt for arbeidstakeren, uansett om den fastsettes årlig, månedlig, pr. time eller på annet vis, jf. premiss 22.

Erstatning for brudd på likelønnsregelen er en kjent regel og omtales både i fortalen og i selve direktivet. Fokuset på at direktivet skal medvirke til å endre strukturer i lønns- og arbeidssystemer kommer klart til syne i fortalens premiss 51. Kompetente myndigheter eller nasjonale domstoler bør f.eks. kunne kreve, at en arbeidsgiver treffer strukturelle eller organisatoriske tiltak for å oppfylle sine forpliktelser med hensyn til likelønn. Slike tiltak kan f.eks. omfatte en forpliktelse til å revidere aktiviteter/tiltak på grunnlag av en kjønnsnøytral evaluering og klassifisering, utarbeidelse av en handlingsplan for å fjerne de påviste uoverensstemmelser og redusere eventuelle ubegrunnede lønnsforskjeller, informasjon til og bevisstgjøring av arbeidstakerne om deres rett til lik lønn og innførelse av obligatorisk utdanning av HR-medarbeidere i likelønn og kjønnsnøytral jobbevaluering og -klassifisering.

## **Kapittel 1 Likelønn**

Direktivet handler om de minimumskravene som gjelder for å styrke anvendelsen av prinsippet om lik lønn for samme arbeid eller arbeid av samme verdi («likelønnsprinsippet») til menn og kvinner, jf. artikkel 157 i TEUF, og forbudet mot forskjellsbehandling, jf. artikkel 4 i direktiv 2006/54/EF, spesielt ved bruk av transparens/åpenhet om lønn og å styrke håndhevelsesmekanismer, jf. artikkel 1.

Direktivet gjelder for både privat og offentlig sektor, alle kategorier ansatte og for jobbsøkere jf. artikkel 2.

Sentrale definisjoner er angitt i artikkel 3 (1) litra a)-m). For å sikre lik gjennomføring av likelønnsregelen i hele EU/EØS er det en forutsetning at alle land anvender de samme begrepene. Viktige begreper er lønn,

---

<sup>87</sup> Vår oversettelse til norsk, fra dansk og britisk. Ikke offisiell oversettelse.



lønnsnivå, lønnsforskjell mellom kvinner og menn, medianlønnsnivå, medianlønnsforskjell mellom kjønnene, lønnskvartil, arbeid av samme verdi, kategori av arbeidstakere, direkte forskjellsbehandling, indirekte forskjellsbehandling. Definisjoner for diskriminering og diskrimineringsgrunnlag er angitt i artikkel 3 (2).

I artikkel 4 beskrives blant annet medlemsstatenes forpliktelser for å sikre lik lønn for samme arbeid og arbeid av samme verdi. Myndighetene er forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at arbeidsgiverne har lønnsstrukturer, som sikrer lik lønn for samme arbeid eller arbeid av samme verdi, jf. artikkel 4 nr. 1. Medlemsstatene er forpliktet til, i samråd med likestillingsorganene, å sikre at analytiske verktøy eller metoder stilles til rådighet og er lett tilgjengelig til å støtte og veilede ved vurderingen og sammenlikningen av arbeidets verdi i overensstemmelse med kriteriene. Disse verktøyene eller metodene skal gi arbeidsgiverne og/eller arbeidslivets parter mulighet til på en enkel måte å etablere og anvende kjønnsnøytrale jobbevaluerings- og jobbklassifiseringssystemer, som utelukker enhver lønsmessig forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, jf. artikkel 4 nr. 2.

Lønnsstrukturene skal være av en slik utforming, at det er mulig å vurdere, om arbeidstakere befinner seg i en sammenlignbar situasjon med hensyn til arbeidets verdi på grunnlag av objektive, kjønnsnøytrale kriterier, som er avtalt med arbeidstakerepresentanter, hvis slike finnes. Disse kriteriene må hverken direkte eller indirekte baseres på arbeidstakernes kjønn. De skal omfatte ferdigheter, innsats, ansvar og arbeidsvilkår og, hvis det er relevant, eventuelle andre faktorer, som er relevante for det spesifikke arbeidet eller den spesifikke stilling. Kriteriene skal anvendes på en objektiv kjønnsnøytral måte, som utelukker enhver form for direkte eller indirekte forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Spesielt må det sikres at såkalte myke ferdigheter ikke undervurderes, jf. artikkel 4 nr. 4. Dette siste henviser til den ubeviste forskjellsbehandlingen som arbeidsgivere må fokusere på når de skal arbeide for å sikre likelønn i praksis.

## **Kapittel 2 Åpenhet/transparens om lønn**

### *Transparens om lønn for jobbsøkere*

Søkere til en stilling har rett til opplysninger fra den potensielle arbeidsgiver om startlønn eller intervallet for lønnsnivået og som er basert på objektive, kjønnsnøytrale kriterier og hvis det er relevant, aktuelle bestemmelser i tariffavtale som arbeidsgiver benytter, jf. artikkel 5 a) og b). Disse opplysningene skal gis på en slik måte, at det sikres en omforent og transparent lønnsforhandling, eksempelvis kan informasjonen fremgå av stillingsannonsen. En arbeidsgiver har ikke rett til å spørre jobbsøker om lønnshistorikk i nåværende eller tidligere ansettelsesforhold, jf. artikkel 5 nr. 2.

### *Gjennomsiktighet i lønnsfastsettelsen og lønnsutviklingspolitikken.*

Arbeidsgiver har plikt til å gjøre det lett for sine arbeidstakere å få adgang til de kriteriene, som anvendes til å fastsette arbeidstakernes lønn, lønnsnivåer og lønnsutvikling. Disse kriterier skal være objektive og kjønnsnøytrale, jf. artikkel 6 nr. 1. Medlemsstatene har mulighet til å unnta arbeidsgivere med færre enn 50 arbeidstakere fra forpliktelsen vedrørende lønnsutviklingen som nevnt i artikkel 6 nr. 1.

### *Rett til opplysninger*

Arbeidstakeres rett til informasjon og tilsvarende arbeidsgiveres plikt til å gi informasjon er beskrevet i artikkel 7. Arbeidstakere har rett til å be om og skriftlig motta opplysninger om deres individuelle lønnsnivå og gjennomsnittlige lønnsnivåer, fordelt etter kjønn, for kategorier av arbeidstakere som utfører samme arbeid som dem eller utfører arbeid av samme verdi, jf. artikkel 7 nr. 2 og 4.

Arbeidstakerne har rett til å be om disse opplysningene, gjennom deres arbeidstakerepresentanter og de skal ha mulighet til å be om og motta opplysningene gjennom et likestillingsorgan (vår tilføyelse: ombud, direktorat?), jf. artikkel 7 nr. 2. Retten til å be om opplysninger enten selv eller ved hjelp av tillitsvalgt eller likestillingsmyndigheter, er et ledd i å effektivisere likelønnsregelen. Mange vil oppleve

det som krevende å stille arbeidsgiver spørsmål om lønn direkte, men vil lettere kunne gå inn i forhandlinger om lønn når de først har mottatt opplysninger om lønn, gjennomsnittlig lønnsnivå fordelt etter kjønn og kategorier av arbeidstakere.

Hvis de mottatte opplysningene er upresise eller ufullstendige, skal arbeidstakerne ha rett til personlig eller gjennom deres arbeidstakerrepresentanter, å be om ytterligere informasjon, rimelige presiseringer og nærmere opplysninger om alle de fremlagte opplysningene og rett til å motta et begrunnet svar, jf. artikkel 7 nr. 2.

Arbeidsgivere har en plikt til årlig å informere alle arbeidstakere om deres rett til å motta disse lønnsopplysningene, og hvordan de skal gå frem for å få disse opplysningene, jf. artikkel 7 nr. 3. Arbeidsgivere skal gi disse lønnsopplysningene innen en rimelig frist, men senest to måneder etter at forespørselen om informasjon ble fremsatt, jf. § 7 nr. 4.

I direktivteksten sies det at arbeidstakere ikke må forhindres i å opplyse om deres egen lønn fordi en slik praksis vil svekke håndhevelsen av likelønnsprinsippet. Medlemsstatene er forpliktet til at forby kontraktsvilkår, som begrenser arbeidstakeres rett til å opplyse om deres egen lønn, jf. artikkel 7 nr. 5.

Arbeidsgivere kan kreve, at arbeidstakere, som har mottatt opplysninger i henhold til direktivets artikkel 7, bortsett fra opplysninger om deres egen lønn eller eget lønnsnivå, ikke anvender disse opplysningene til andre formål enn å utøve deres rett til likelønn, jf. artikkel 7 nr. 6.

#### *Adgang til opplysninger*

Alle de opplysningene som arbeidsgiver er forpliktet til å gi etter artiklene 5, 6 og 7, skal også gjøres tilgjengelig i et format som passer for og som tar hensyn til særlige behov til personer med nedsatt funksjonsevne, jf. artikkel 8.

#### *Redegjørelse om lønnsforskjell mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere*

Det er detaljerte krav til redegjørelsen for lønnsforskjeller mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere, jf. artikkel 9. Arbeidsgivere er forpliktet til å gi følgende opplysninger: a) lønnsforskjellen mellom kjønnene, b) lønnsforskjellen mellom kjønn ved tilleggsytelser eller variabel lønn, c) medianlønnsforskjellen mellom kjønnene, d) medianlønnsforskjellen mellom kjønnene ved tilleggsytelser eller variabel lønn, e) andelen av kvinnelige og mannlige arbeidstakere som mottar tilleggsytelser eller variable (lønns)elementer, f) andelen av kvinnelige og mannlige arbeidstakere i hvert lønnskvarter, g) lønnsforskjellen mellom kjønnene mellom arbeidstakere i hver kategori av arbeidstakere oppdelt etter alminnelig grunnlønn og tilleggsytelser eller variable (lønns)elementer.

Arbeidsgiverens ledelse bekrefter etter å ha konsultert arbeidstakerrepresentantene, at opplysningene er korrekte. Arbeidstakerrepresentantene skal ha adgang til de metodene, som brukes av arbeidsgiveren, jf. artikkel 9 nr. 6. Opplysninger, som er beskrevet i artikkel 9 nr. 1, litra a)-g), meddeles myndighetene, som er ansvarlig for innsamling og offentliggjøring av slike opplysninger i henhold til direktivets artikkel 29, stk. 3, litra c). Arbeidsgiveren kan offentliggjøre de opplysningene, som er omhandlet i artikkel 9 nr. 1, litra a)-f), på sitt nettsted eller gjøre dem offentlig tilgjengelig på annet vis, jf. artikkel 9 nr. 7.

Medlemsstatene kan selv samle inn opplysningene, jf. artikkel 9 nr. 1, litra a)-f), på grunnlag av administrative data slik som data fra arbeidsgiverne til skatte- eller trygdemyndighetene, jf. artikkel 9 nr. 8. Opplysningene offentliggjøres i henhold til artikkel 29, stk. 3, litra c).

Arbeidsgiverne skal stille de opplysningene som er beskrevet i artikkel 9 nr. 1, litra g), til rådighet for alle deres arbeidstakere og for deres arbeidstakeres arbeidstakerrepresentanter. Arbeidsgiverne skal på forespørsel framlegge opplysningene for arbeidstilsynet og likebehandlingsorganet. Opplysningene fra de foregående fire år skal etter forespørsel også legges fram, hvis de foreligger, jf. artikkel 9 nr. 9.

Arbeidstakere, arbeidstakerrepresentanter, arbeidstilsyn og likebehandlingsorganer har rett til å anmode arbeidsgivere om ytterligere presiseringer av og opplysninger om hvilke som helst av de gitte data, herunder redegjørelser for eventuelle lønnsforskjeller mellom kjønnene. Arbeidsgiverne skal

besvare slike anmodninger innen en rimelig frist ved å gi et begrunnet svar. Hvis lønnsforskjellene mellom kjønnene ikke er begrunnet i objektive, kjønnsnøytrale kriterier, skal arbeidsgiverne rette opp situasjonen innen en rimelig frist i tett samarbeid med arbeidstakerrepresentanter, arbeidstilsynet og/eller likebehandlingsorganet, jf. artikkel 9 nr. 10.

### *Felles lønnsvurdering*

Arbeidsgivere som er forpliktet til å til gi en redegjørelse om lønnsforskjeller mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere, jf. artikkel 9 må samarbeide med deres arbeidstakerrepresentanter om å foreta en felles lønnsvurdering, jf. artikkel 10 nr. 1 hvis følgende vilkår er oppfylt: a) lønnsredegjørelsen viser en forskjell i den gjennomsnittlige lønnen mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere på minst 5% i en gitt kategori arbeidstakere, b) arbeidsgiveren har ikke begrunnet denne lønnsforskjellen i det gjennomsnittlige lønnsnivå i objektive, kjønnsnøytrale kriterier, c) arbeidsgiveren har ikke rettet opp en slik ubegrunnet forskjell i det gjennomsnittlige lønnsnivået senest seks måneder etter datoen for innleveringen av lønnsredegjørelsen.

Den felles lønnsvurderingen foretas for å kartlegge, forebygge og rette opp forskjeller i lønnen mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere, som ikke er begrunnet i objektive, kjønnsnøytrale faktorer, og skal omfatte følgende jf. artikkel 10 nr. 2,: a) en analyse av andelen av kvinnelige og mannlige arbeidstakere i hver kategori av arbeidstakere, b) opplysninger om gjennomsnittlige lønnsnivåer for kvinnelige og mannlige arbeidstakere og tilleggssytelser eller variable (lønns)elementer for hver kategori av arbeidstakere, c) eventuelle forskjeller i det gjennomsnittlige lønnsnivå mellom kvinnelige og mannlige arbeidstakere i hver kategori av arbeidstakere, d) årsakene til slike forskjeller i det gjennomsnittlige lønnsnivå på grunn av eventuelle objektive kjønnsnøytrale kriterier som fastsatt av arbeidstakerrepresentantene og arbeidsgiveren i fellesskap, e) andelen av kvinnelige og mannlige arbeidstakere, som har nytt godt av en lønnsforbedring etter tilbakekomst til arbeid etter barselpermisjon, fedrepermisjon, foreldrepermisjon eller omsorgspermisjon, hvis denne forbedringen fant sted i den relevante kategori av arbeidstakere i den perioden hvor permisjonen ble avholdt, f) ordninger for å avhjelpe lønnsforskjeller, hvis de ikke er begrunnet ut fra objektive kjønnsnøytrale kriterier, g) evaluering av effekten av tiltak fra tidligere felles lønnsvurderinger.

Arbeidsgiverne skal framlegge den felles lønnsvurderingen for arbeidstakerne og arbeidstakerrepresentantene og sende den til overvåkningsorganet i henhold til artikkel 29, stk. 3, litra d). Etter anmodning skal lønnsvurderingen stilles til rådighet for arbeidstilsynet og likebehandlingsorganet, jf. artikkel 10 nr. 3.

Ved gjennomføringen av tiltakene som følge av den felles lønnsvurderingen skal arbeidsgiveren rette opp ubegrunnede lønnsforskjeller innen en rimelig frist, i tett samarbeid med arbeidstakerrepresentantene og i tråd med nasjonal rett og/eller praksis. Arbeidstilsynet og/eller likebehandlingsorganet kan anmodes om at delta i prosessen. Gjennomføringen av tiltakene skal omfatte en analyse av de eksisterende kjønnsnøytrale jobbevaluerings- og jobbklassifiseringssystemer eller innføring av slike systemer for å sikre at enhver direkte eller indirekte lønnsmessig forskjellsbehandling på grunn av kjønn utelukkes, jf. artikkel 10 nr. 4.

### *Teknisk støtte og utdanning*

Medlemsstatene er forpliktet til å yte teknisk støtte og opplæring til arbeidsgivere med færre enn 250 arbeidstakere jf. direktivets artikkel 11. Det samme gjelder for arbeidstakerrepresentanter.

*Databeskyttelse og personvern* er særlig regulert i direktivets artikkel 12.

### *Arbeidslivets parter skal involveres i likelønnsarbeidet*

Medlemsstatene skal involvere arbeidslivets parter i arbeidet med å sikre likelønn og dette skal skje med respekt for partenes autonomi og i overensstemmelse med nasjonal rett og praksis, jf. artikkel 13.

Medlemsstatene skal treffe passende ordninger for å sikre reell involvering av arbeidslivets parter og drøfte rettigheter og plikter etter dette direktivet, jf. artikkel 13 første avsnitt.

Medlemsstatene skal treffe passende ordninger for å fremme rollen til arbeidslivets parter og kollektive avtaleforhandlinger om ordninger for å bekjempe manglende likelønn og dens negative påvirkning på vurderingen av om arbeid er av lik verdi, særlig der arbeid utføres i hovedsak av arbeidstakere av det ene kjønn, jf. artikkel 13, annet avsnitt.

### **Kapittel 3 Rettsmidler og håndheving**

I kapittel 3 gjennomgås regler om klageadgang, prosedyrer på vegne av eller til støtte for arbeidstakere, bestemmelser om rett til erstatning, delt bevisbyrde, regler om beviskrav ved vurdering av hva som er samme arbeid eller arbeid av lik verdi, regler om adgang til bevismateriale, foreldelsesfrister, regler om saksomkostninger, beskyttelse mot gjengjeldelse og en egen bestemmelse om likelønn i forbindelse med offentlige kontrakter.

### **Kapittel 4 Horisontale bestemmelser**

I kapittel 4 gjennomgås reglene for direktivets beskyttelsesnivå, likebehandlingsorganers rolle og ansvar for overvåkning og opplysningsarbeid om pliktene og rettighetene etter direktivet, statistikk og informasjon. Videre er det regler om ikrafttreden, evaluering av direktivet etter noen år og informasjonsarbeid. I kapittel 4 er det også presisert at direktivet på ingen måte berører retten til å forhandle, inngå og håndheve kollektive avtaler eller til å ta kollektive skritt i overensstemmelse med nasjonal rett eller praksis, jf. artikkel 30.

Artikkel 30 er interessant fordi den sier det selvsagte. Arbeidslivets parter har full avtalefrihet, bare begrenset av de skranker som følger av lover og menneskerettighetene. Likelønn er en bestemmelse som kom inn i Romatraktaten allerede i 1957. Direktivet om åpenhet i lønnsforhold for å sikre likelønnsregelen, er et direktiv som skal bistå arbeidslivets parter i deres arbeid med nettopp å sikre likelønn for sine medlemmer. Rollen til arbeidslivets parter er også omtalt i Fortalen se premiss 45, der også partenes særlige ansvar for å sikre likelønn gjennom kollektive overenskomstforhandlinger og utvikling av kjønnsnøytrale jobbevaluerings- og jobbklassifiseringssystemer presiseres. Videre i fortalen premiss 58 sies at medlemsstatene har mulighet for å overlate hele eller deler av gjennomføringen av direktivet til arbeidslivets parter. Forutsetningen er i så fall at myndighetene tar alle nødvendige skritt for å sikre, at de resultater som tilstrebes med dette direktivet, til enhver tid garanteres.

**Lenke til direktivet:** [Directive - 2023/970 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj)