



Mangfoldsmarking i Norge

2020

INTEGRERINGS- OG MANGFOLDSDIREKTORATET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

RAPPORTNUMMER: 1021320

RAPPORTENS TITTEL: Mangfoldsmarking i Norge

ANSVARLIG KONSULENT: Cecilie Aagestad

PROSJEKTMEDARBEIDERE: Tom Markussen, Marit Brochmann, Guro Landsend Henriksen (Oslo Economics), Inger Roll-Matthiesen (Advokatfirmaet Berngaard), Thea Cornelia Hyldgaard (Advokatfirmaet Berngaard), Per-Trygve Hoff (kvalitetssikrer)

FOTOGRAFI I RAPPORT: Unsplash.com

DATO: 1.12.2020

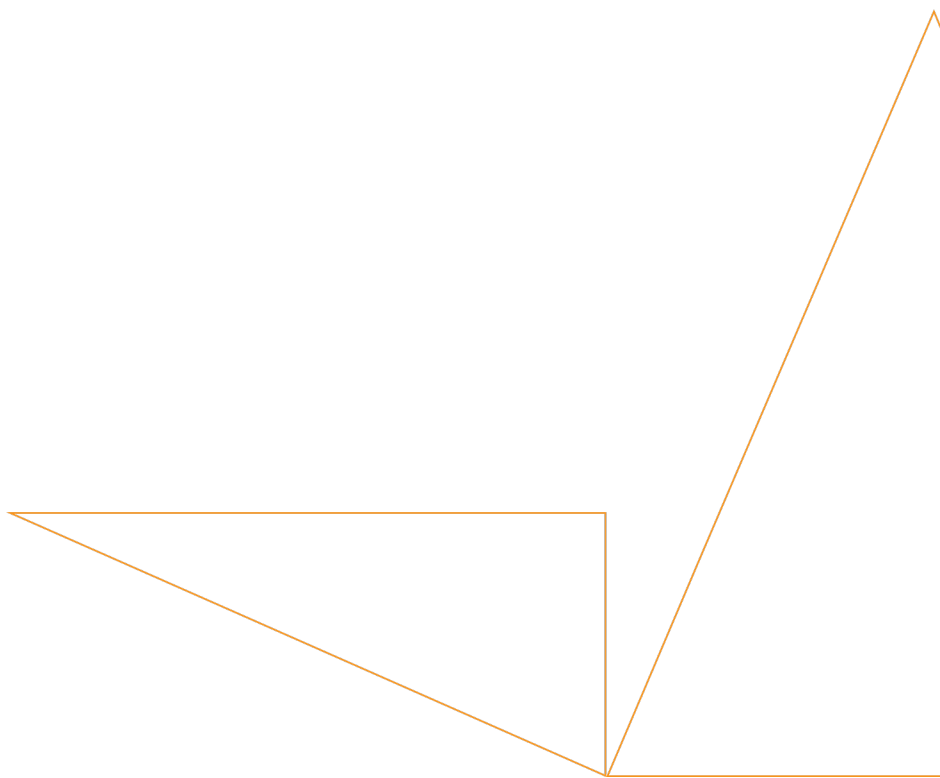
Forord

Agenda Kaupang har utført prosjektet «Mangfoldsmerking i Norge» for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det overordnede formålet med oppdraget er å utrede en merkeordning for mangfold som et mulig tiltak knyttet til etnisk mangfold og rekruttering av innvandrere i virksomheter. Hensikten med en merkeordning er å bidra til at «flere innvandrere får et stabilt og godt fotfeste i arbeidslivet».

Vi ønsker å takke prosjektgruppen i IMDi ved Morten Sonniks, Ingjerd Rindal og Arild Karlsbakk for godt samarbeid, gode diskusjoner og nyttige innspill.

Feil og mangler som måtte forekomme i denne rapporten, er forfatterens ansvar.

Oslo, 1.12.2020



Innhold

Forord	2
Innhold	4
Sammendrag	6
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Problemstillinger i utredningen	13
2 Metode	14
2.1 Utredning med utgangspunkt i utredningsinstruksen	14
2.2 Metoder for datainnsamling	14
3 Om ulike typer merkeordninger	17
3.1 Hva er en merkeordning?	17
3.2 Om merkeordning i anskaffelsesregelverket	17
3.3 Om Forbrukerrådets kriterier for merkeordninger	18
3.4 Eksempler på ulike typer merke- og sertifiseringsordninger i Norge i dag	19
3.5 Oppsummering om merkeordninger	22
4 Mulige effekter av en merkeordning	23
4.2 Hva skal til for at en merkeordning får effekt?	29
5 Etablerte virkemidler og tiltak i Norge	32
5.1 Aktivitets- og redegjørelsesplikten i	32
5.2 Inkluderingsdugnaden	34
5.3 Statens personalhåndbok	35
5.4 Andre offentlige tiltak og virkemidler	36
5.5 Gjeldende lovverk for ikke-diskriminering og økt likestilling og mangfold i arbeidslivet	37
5.6 Andre eksisterende ordninger og initiativ knyttet til mangfold i norsk arbeidsliv	38
5.7 Oppsummering av tiltak og virkemidler i Norge	41
6 Mangfoldsmerke i EU	43
7 Er det behov for et mangfoldsmerke?	48
7.1 Bør man ha en egen merkeordning for inkludering av innvandrere i arbeidslivet?	49
8 Kriterier for vurdering av alternative ordninger	51
8.1 Måloppnåelse (effektivitet)	51
8.2 Kostnader (kostnadseffektivitet)	52
8.3 Gjennomførbarhet	53
8.4 Koherens	53
9 Alternativer for merkeordninger for mangfold	54
9.1 Ulike dimensjoner som en ny merkeordning kan variere langs	54
9.2 De tre alternative modellene	54

10	Virkninger av de tre alternative modellene	58
10.1	Vurdering av de alternative modellene for en ordning for mangfoldsmarking	58
10.2	Risiko for lav deltakelse og effekt av en merkeordning	63
10.3	Tiltak som kan bidra til å øke deltakelse og effekt av en merkeordning	64
11	Anbefalt modell for merkeordning for mangfold.....	67
11.1	Suksesskriterier – hva skal til for å lykkes?	71

Vedlegg

Rettslige problemstillinger

Sammendrag

Bakgrunn og metode

IMDi har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utrede og utvikle nye tiltak og tjenester rettet mot arbeidsgivere knyttet til etnisk mangfold og rekruttering av innvandrere i virksomheter. Som en del av dette arbeidet har Agenda Kaupang utredet en ny merkeordning for mangfold.

Det metodiske rammeverket for utredningen tar utgangspunkt i utredningsinstruksen. Ifølge instruksen er det seks grunnleggende spørsmål som alltid skal besvares i utredningen av statlige tiltak. Datainnsamlingen i utredningen har vært gjennomført i form av dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Dokumentanalysen ble gjennomført for å få oversikt over forskning som belyser virkninger av merkeordninger, og hvilke tilgrensende virkemidler for mangfoldsarbeid i arbeidslivet som allerede eksisterer. 33 respondenter fra statlige virksomheter, kommuner, private bedrifter og arbeidsgiverorganisasjoner ble intervjuet for å få innsikt i behovet for en mangfoldsmerkeordning, fordeler og ulemper ved en slik ordning og for å få innspill til utformingen av en eventuell slik ordning.

Mangfold i denne utredningen er avgrenset til å gjelde innvandrere, og legger ikke til grunn en bred forståelse av mangfoldsbegrepet som inkluderer alle diskrimineringsgrunnlagene. Med «innvandrere» i denne utredningen menes innvandrere fra ikke-nordiske land.

Funn og vurderinger knyttet til utredningsinstruksens seks spørsmål

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Inkludering av ulike marginaliserte grupper er en bred politisk målsetting i Norge, og inkludering av innvandrere i arbeidslivet er en viktig del av dette. Nasjonal statistikk viser at innvandrere har lavere sysselsettingsgrad, lavere jobbsikkerhet og høyere ledighet. Andelen innvandrere som står utenfor arbeid og utdanning, er høyere enn i befolkningen ellers. Flere er også deltidsansatte, og flere arbeider i midlertidige stillinger. Inngangsporten til yrkesaktivitet er ofte yrker med lavere krav til utdanning. Innvandrere er særlig representert i yrker som renholder, hjelpearbeider, renovasjonsarbeider, prosess- og maskinoperatør, transportarbeider samt i håndverksyrker og i salgs- og serviceyrker. En konsekvens er at innvandrere ofte er overkvalifiserte for stillingene de har.

Et eventuelt behov for en ny merkeordning avhenger av hvilke virkemidler som allerede er i bruk for å gi innvandrere et godt og stabilt fotfeste i arbeidslivet. I Norge er en rekke virkemidler tatt i bruk for å motivere arbeidsgivere til økt sysselsetting av marginaliserte grupper. Disse omfatter aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven, Statens personalhåndbok, inkluderingsdugnaden og en rekke tiltak rettet mot arbeidsgivere via NAV som inkluderingsstilskudd, mentortilskudd, lønnstilskudd med videre. Det finnes også ordninger som *Likestilt arbeidsliv*, som er en sertifiseringsordning for private og offentlige virksomheter som jobber systematisk og strategisk med å skape mangfold i bedrifter. Felles for disse tiltakene er at deres definisjon av mangfold dekker alle diskrimineringsgrunnlag.

IMDi har utviklet flere tiltak som skal øke sysselsettingen av innvandrere. Mangfoldsprisen er et etablert tiltak. En ny tilskuddsordning og en informasjons- og veiledningstjeneste rettet mot arbeidsgivere er på trappene. På tross av tiltakene er sysselsettingen blant innvandrere fremdeles langt lavere enn for den norske yrkespopulasjonen. Innføringen av et mangfoldsmerke kan bidra til ytterligere innsats for å inkludere en marginalisert gruppe i norsk arbeidsliv.

Eksisterende integreringstiltak tar i hovedsak sikte på å gi kvalifiserende tilbud på arbeid og opplæring i norsk, og dermed på å få «flere innvandrere med et stabilt og godt fotfeste i arbeidslivet». Tiltakene så langt har i mindre grad vært rettet mot arbeidsgivere for å stimulere til økt sysselsetting av innvandrere.

Det overordnede målet for en ny merkeordning bør være å gi flere innvandrere et godt og stabilt fotfeste i arbeidslivet. I samsvar med intensjonen i regjeringens integreringsstrategi bør en ny merkeordning gjøre det enklere for innvandrere å komme inn i faste arbeidsforhold.

Målet med tiltaket bør ikke kun være å få innvandrere rekruttert. Det bør også være å styrke ledelsen og virksomhetenes evne til å nyttiggjøre seg innvandrernes kompetanse, ressurser og mangfold. Tiltaket skal kunne bidra til å motvirke at innvandrere i større grad enn andre støtes ut etter en tid, samt gi bedre utnyttelse av arbeidskraften i Norge på virksomhetsnivå og nasjonalt.

Hvilke tiltak er relevante?

I denne utredningen ser vi på et spesifikt nytt tiltak som skal ha som mål å gi flere innvandrere et fotfeste i arbeidslivet, en mangfoldsmerkeordning. Tiltaket vil være rettet mot arbeidsgivere og skal bidra til et mer målrettet mangfoldsarbeid i virksomhetene.

Etter inspirasjon fra andre relevante merkeordninger og innspill vi har fått i intervjuer og i dialogen med IMDi, har vi skissert tre alternative modeller for en ny merkeordning for mangfold. Vi beskriver de ulike modellene langs følgende dimensjoner: i) type krav, ii) krav ved medlemskap (compliance), iii) dokumentasjonskrav, iv) koordinerende tredjepart og v) kontroll.

De tre modellene er:

- ▶ **Nettverk.** Modellen innebærer en nettverksorganisering, det vil si en organisering som legger noen føringer og gir noen forpliktelser til deltakerne, men som ikke vil innebære noen form for ekstern kontroll eller sertifisering. Et nettverk er i utgangspunktet en frivillig ordning, og medlemsvirksomheter kan typisk søke om medlemskap i nettverket eller – i en enda mindre rigid form – melde seg inn uten at det skjer noen form for godkjenning.
- ▶ **Mellommodell («medlemsmodell»).** Dette innebærer en mer formalisert og forpliktende deltakelse enn det vi beskrev i nettverksmodellen. Kravene for å bli medlem vil kunne være knyttet til forpliktelser til å jobbe med integrering av innvandrere på spesifikke måter. Medlemmene kan for eksempel forplikte seg til å vedta egne retningslinjer, strategier eller handlingsplaner for mangfoldsarbeid som de skal rapportere på at de følger opp. Noen form for rapportering på egne mål og utvikling til utsteder/medlemsorganisasjon vil være en naturlig del av en slik modell. Egendeklarering vil kunne gjennomføres basert på definerte kriterier, i samhandling med og rapportering til utsteder/medlemsorganisasjon. En form for kontroll vil kunne utføres av den som medlemsorganisasjonen definerer som kontrollorgan. En forskjell fra en mer standardisert ordning vil være at arbeidet og kravene for å få merket kan tilpasses den enkelte bedrift, dens modenhet på integreringsområdet og dens utfordringer. Slik sett vil det være virksomhetenes utvikling på integreringsområdet som i større grad måles enn noen kvantitative størrelser som for eksempel antall ansatte eller nyrekrutteringer med innvandrerbakgrunn.
- ▶ **Sertifiseringsordning basert på utvikling av standarder.** Den tredje og siste modellen legger opp til mindre fleksibilitet enn de to forutgående. Denne modellen for å oppnå et mangfoldsmerke skiller seg fra mellommodellen ved at det foreligger definerte krav i henhold til en standard som må verifiseres av en tredjepart. En slik sertifiseringsordning baserer seg på egenvurdering, basert på standardens krav og samhandling med utsteder/verifiseringsmyndighet. Sertifiseringsordningen kan også basere seg på selvdeklarering med stikkprøvekontroll vurdert av utsteder/verifiseringsmyndighet. Sertifiseringen forvaltes av et statlig organ med delegert ansvar til et sertifiseringsorgan. Det foreligger et krav til sertifisering.

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser en mangfoldsmarkeordning?

Forslaget om en mangfoldsmarkeordning reiser det prinsipielle spørsmålet om det er hensiktsmessig og legitimt å opprette en slik markerting rettet kun mot innvandrere.

Mangfold i arbeidslivet dreier seg ikke utelukkende om etnisk mangfold, men dreier seg også om kjønn, alder, seksuell orientering og funksjonsevne. Dersom det skal opprettes nye tiltak for å stimulere til mer mangfold i arbeidslivet, kan det stilles spørsmål om hvorfor virkemiddelet kun skal forbeholdes innvandrere. I intervjuene har en rekke informanter spilt inn at de mener det ikke er hensiktsmessig med en markerting knyttet kun til innvandrere, og at man heller burde ha en markerting ut fra en bredere forståelse av mangfold, som for eksempel kunne inkludere også likestilling, nedsatt funksjonsevne og personer med hull i CV-en.

Et argument for at det likevel kan være hensiktsmessig å etablere et nytt tiltak rettet kun mot innvandrere, er at det gjennom inkluderingsdugnaden allerede er iverksatt spesifikke tiltak for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Det er dessuten unike utfordringer knyttet til inkludering av innvandrere på arbeidsplassen, for eksempel språk- og kulturforskjeller. Unike utfordringer og barrierer kan kreve unike tiltak.

En mangfoldsmarkeordning kan gjøres mer relevant og treffsikker enn mer generelle virkemidler for å nå målet om å få flere innvandrere inn i arbeidslivet. Imidlertid vil det til syvende og sist i stor grad være et politisk spørsmål om hvorvidt man skal ha særordninger rettet mot å gi innvandrere bedre fotfeste i arbeidslivet.

Hva er de positive og negative virkningene av de tre modellene?

Velfungerende markeder forutsetter at aktørene har tilstrekkelig informasjon til å ta rasjonelle og nyttemaksimerende valg. Dette inkluderer informasjon om ulike kvalitetsaspekter ved en leverandør eller en potensiell arbeidsgiver som kjøpere eller arbeidstakere verdsetter. Noen kvaliteter er det imidlertid kostbart eller umulig for kunden eller arbeidstakeren å observere eller finne tilstrekkelig informasjon om på egen hånd. Dette kan for eksempel gjelde ulike sosiale eller etiske kvaliteter, eksempelvis virksomhetens innsats for å inkludere innvandrere i organisasjonen.

I slike tilfeller har vi en klassisk utfordring med informasjonsasymmetri, der selger eller arbeidsgiver har bedre informasjon om egne egenskaper enn kunden og arbeidstakeren, men mangler et verktøy for å kommunisere dette effektivt og troverdig. Resultatet av informasjonsasymmetrien kan være underinvestering i den aktuelle egenskapen. I dette tilfellet vil det investeres for lite i inkluderingsarbeidet, ettersom kunden ikke kan identifisere hvilke aktører som arbeider seriøst med dette, og dermed ikke kan vektlegge dette ved valg av leverandør (eller arbeidsgiver).

En markerting som bidrar til å opplyse kunden om hvem som innehar slike kvaliteter, vil redusere usikkerhet og sette kunden i stand til å handle mer i tråd med egne preferanser. Dette vil igjen øke insentivene til å investere i kvalitetene som kunden verdsetter og er villig til å betale for. Vellykkede markertinger kan slik bidra til mer velfungerende konkurranse og samfunnsøkonomisk effektivitet. I dette tilfellet kan en effektiv markerting også bidra til økt lønnsomhet eller verdi ved at det arbeides aktivt med å inkludere innvandrere i virksomheten.

Markertinger er i utgangspunktet frivillige ordninger som virksomheter kan velge å delta i. En helt sentral forutsetning for en vellykket markerting er at den sikrer deltakelse. For at ordningen skal være interessant å delta i, må den bidra til effektiv formidling av verdifull informasjon til forbruker, arbeidstaker eller annen aktør. Dette innebærer at markertingen må

1. opplyse om kvaliteter som mottakeren verdsetter
2. gi presis og troverdig informasjon
3. være kostnadseffektiv

Jo høyere grad av forpliktelser som ligger i en merkeordning, jo mer presis og troverdig informasjon vil den gi mottaker. Dette innebærer samtidig økte kostnader for deltakerne i ordningen, gjennom standardiserte og økte krav til mangfoldsarbeidet, økte dokumentasjonskrav og eventuell tredjepartskontroll med verifikasjon.

Hva som er en hensiktsmessig innretning av ordningen, er avhengig av etterspørselen etter informasjonen som merkeordningen formidler. Er behovet og verdien av informasjonen stor, kan etableringen av en kostbar, men troverdig ordning forsvares. Hvis verdien av informasjonen er mer begrenset, kan det være aktuelt å etablere en mindre formalisert ordning med lavere kostnader, men med lavere kvalitet på informasjonen som formidles.

I dette tilfellet er det stor usikkerhet om behovet for en merkeordning er begrenset til å formidle virksomheters innsats for inkludering av innvandrere på arbeidsplassen. Funn fra intervjuene indikerer at interessen for en slik merkeordning vil være større dersom ordningen favnet bredere og omfattet *inkluderingsarbeid* rettet også mot andre sårbare grupper i arbeidslivet.

Selv med en bredere definisjon av mangfold er det stor usikkerhet om interessen for en ordning og mulighetene for å sikre bred deltakelse. For å ta hensyn til usikkerheten og variasjonen i etterspørselen kan det være hensiktsmessig å ha en noe forsiktig og trinnvis tilnærming til etablering av en merkeordning.

Dersom det etableres *en ren sertifiseringsordning*, er det usikkert hvor mange virksomheter som vil være villig til å delta, som følge av betydelige kostnader og tidsbruk. Det er også en risiko for utilsiktede konkurransevridende effekter ved at ordningen kan skape et kunstig skille mellom sertifiserte virksomheter og virksomheter som ikke har mulighet til å påta seg kostnadene som en sertifisering innebærer, selv om de jobber godt med inkludering av innvandrere.

På den annen side mener vi at etablering av en *nettverksmodell* vil ha liten effekt, fordi den i liten grad vil kunne opplyse markedet om det mangfoldsarbeidet virksomhetene legger ned, og fordi det mangler en koordinerende tredjepart som sørger for kontinuitet i ordningen. Erfaringene fra de europeiske chartrene gir en tydelig indikasjon på dette.

Modellen med en *medlemsorganisasjon* («medlemsmodellen») vil gi mulighet til å stille strengere krav til virksomhetenes mangfoldsarbeid, vil gi mer troverdig informasjon til mottakerne, og vil potensielt gi høyere måloppnåelse enn et nettverk. Det er stor fleksibilitet når det gjelder ønsket grad av formalisering og forpliktelse i organisasjonen, og det er også mulig å se for seg at det er ulike nivåer av krav for medlemmer, avhengig av deres ambisjonsnivå og modenhet i mangfoldsarbeid. Valg av innretning vil innebære en avveining mellom kostnader og nytte når det gjelder å kunne kommunisere troverdig informasjon til markedet om arbeid med å inkludere innvandrere. Dette vil også innbefatte en vurdering av behovet for, eller verdien av, slik informasjon.

Hvilken modell anbefales, og hvorfor?

Med utgangspunkt i drøftingene av de antatte virkningene av de tre alternative modellene gir vi en anbefalt modell dersom IMDi ønsker å gå videre med en mangfoldsmerkeordning. Denne utredningen har med utgangspunkt i dokumentgjennomgang og tilbakemeldinger og refleksjoner i intervjuer sett på og drøftet ulike alternativer for en slik ordning. Vi vil påpeke et par sentrale forhold: For det første viser ikke vår gjennomgang entydig at en merkeordning vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å bedre mangfoldet med tanke på innvandrere i arbeidsmarkedet. Forskningen er ikke tydelig på hva som er effektene av merkeordninger, og skepsisen til en merkeordning er betydelig også blant dem vi har intervjuet i denne prosessen. Mer spesifikt er det særlige poenget med at et mangfoldsmerke skal rette seg mot innvandrere, som skaper skepsis; det oppleves som uhensiktsmessig og i utakt med hvordan man jobber med mangfold på arbeidsplasser i dag. Vi vil derfor ikke ubetinget anbefale at IMDi går videre med et mangfoldsmerke slik de har spesifisert det gjennom mandatet for dette oppdraget.

Dersom man velger å gå videre med en merkeordning, mener vi – på bakgrunn av en helhetlig vurdering – at opprettelse av en medlemsorganisasjon som er eid av et offentlig organ eller en annen nøytral tredjepart, vil være en god mellomløsning. Mål og krav bør holdes på et moderat nivå i en startfase mens interessen for en mer ambisiøs ordning undersøkes. Innretningen av en slik ordning kan tilpasses i tråd med interessen og etterspørselen, som vil bli tydeligere etter hvert.

For at det eventuelt skal kunne stilles krav om merkeordninger i offentlige innkjøp, krever anskaffelsesforskriften § 15-3 blant annet at merkekravene er basert på etterprøvbare og ikke-diskriminerende kriterier, og at merkeordningen er utviklet i en åpen og gjennomsiktig prosedyre hvor alle relevante interessenter kan delta.

Merkeordningen bør også oppfylle Forbrukerrådets kriterier for en kvalitativ god merkeordning.

Kostnadene ved å etablere og drifte en slik mellomløsning vil avhenge av den konkrete utformingen av den. De vil også avhenge av hvilke aktiviteter som gjøres i tilknytning til ordningen, for eksempel konferanser og kurs. Det er derfor svært vanskelig å si noe sikkert om ressursbehovet. Kostnadene kan imidlertid holdes på et begrenset nivå i starten. Det vil kreves ressurser for å etablere ordningen, men det er grunner for at finanseringen bør komme fra bevilgninger fra departement eller etat, og ikke gjennom gebyrer i starten. Etter hvert som aktivitetsnivået øker, bør det være aktuelt med avgifter/gebyrer for å dekke i alle fall en andel av kostnadene.

Hvis vi mer konkret antar at det arbeides med etableringen det første året (og at det er 2021), kan et tentativt anslag på to–tre årsverk være rimelig. Dette året bør det arbeides med blant annet involvering av interessenter, forankring og den konkrete utformingen av ordningen. Antakelig vil det blant annet være behov for å arrangere flere seminarer om ordningen. Et tentativt budsjettanslag for dette året kan være om lag tre millioner kroner. I det påfølgende året (2022) kan det tentativt være behov for fem–syv ansatte som jobber med ordningen på heltid. Disse vil jobbe med å drifte og forvalte ordningen (herunder vurdere oppfyllelse av kriteriene/kravene for nye virksomheter) samt videreutvikle den. Et tentativt budsjett kan her være 10 millioner kroner. Finansieringen det andre året kan enten skje innenfor IMDi eksisterende budsjetttramme (hvis IMDi skal være ansvarlig for ordningen) eller ved friske budsjettmidler. I etterfølgende år (fra 2023 og videre) kan ordningen skaleres opp ved behov. Behovet for ansatte vil særlig knytte seg til hvor mange virksomheter som blir med i ordningen. Et eventuelt behov for økt finansiering kan dekkes på ulike måter, også gjennom gebyrer/avgifter fra virksomhetene som er med i ordningen.

Også virksomhetene som blir med i ordningen, vil ha kostnader knyttet til deltakelse, og disse vil som vist til flere ganger avhenge av utformingen av ordningen. Både hvor store gebyrene er, og hvor mye tid virksomhetene må bruke for å rapportere med videre, vil avgjøre kostnadene for bedriftene. Vi mener prisene og kostnadene ved Miljøfyrtårn-ordningen (se tekstboksen i kapittel 8.2) kan indikere et øvre nivå for hva priser/gebyrer på sikt kan bli.

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Etter vår vurdering er det flere forutsetninger som må være på plass for å lykkes med et mangfoldsmerke og for at gevinstene skal kunne hentes ut:

- ▶ Det er svært viktig at ordningen bygger på faglighet og kunnskapsbasert praksis når det gjelder mangfoldsarbeid i virksomheter. Man bør se om det er mulig å få til samarbeid med akademiske institusjoner der det forskes på relevante temaer, for eksempel integrering i arbeidslivet og mangfoldsledelse.
- ▶ IMDi må involvere relevante interessenter i arbeidet med utformingen av merkeordningen. Dette er også et krav i henhold til anskaffelsesforskriften § 15-3 for at ordningen skal kunne anvendes ved offentlige innkjøp.
- ▶ Det bør defineres et tydeligere mål for ordningen.

- ▶ Det kan være hensiktsmessig for IMDi å tettere involvere noen større virksomheter som er kommet langt i mangfoldsarbeidet, og arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner. Sammen med IMDi kan disse fungere som lokomotiver i arbeidet med etablering og konkret utforming av ordningen. Samtidig må ikke utformingen av ordningen favorisere store virksomheter med mye ressurser på bekostning av de små og mellomstore virksomhetene.
- ▶ Det kan også være hensiktsmessig å differensiere med hensyn til virksomhetsstørrelse både når det gjelder kriterier/krav for deltakelse i ordningen og eventuelle gebyrer/avgifter for å være med.
- ▶ Det vil antakelig være hensiktsmessig med en gradvis utrulling, for eksempel ved at flere bransjer involveres etter hvert.
- ▶ Det kan være hensiktsmessig å legge opp til en progresjon/utvikling i ordningen, slik at det etter hvert settes høyere ambisjoner for og stilles større krav til de virksomhetene som ligger i front. Ordningen bør legge opp til kontinuerlig forbedring, både for enkeltbedriftene som deltar, og innenfor for hele ordningen som sådan.
- ▶ IMDi bør se tiltaket i sammenheng med Mangfoldsprisen. Etter vår vurdering bør det antakelig være en sterk kobling mellom prisen og merkeordningen i tidlig fase, blant annet for å få til mest mulig faglige og ressursmessige synergieffekter. For eksempel kan de første seminarer/konferansene om en eventuell merkeordning være i tilknytning til Mangfoldsprisen. Mangfoldsprisen og det arbeidet som gjøres rundt den, kan fungere som et fundament/en base for utvikling av en merkeordning. Slik kan merket også «ufarliggjøres» i en tidlig, kritisk fase, fordi det bygger på et tiltak som allerede eksisterer, og ikke etableres som et isolert tiltak.
- ▶ Det må være en effektiv markedsføring av ordningen, både rettet mot forbrukere, innkjøpere og virksomheter.
- ▶ Det bør legges vekt på å få dokumenterbare effekter og faktisk måloppnåelse av ordningen, og den bør evalueres etter et visst antall år.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det å være i arbeid er viktig for den enkelte – det er en arena for sosial kontakt med andre og gir inntekt og økonomisk uavhengighet. Det å være i jobb er også viktig for å få brukt kunnskap opparbeidet gjennom utdanning og erfaring. For arbeidsføre innvandrere er tilknytningen til arbeidslivet avgjørende for integrering i samfunnet. Samtidig er høy sysselsetting viktig for virksomhetene som trenger arbeidskraft, og for samfunnet som helhet, blant annet for å møte pensjonsforpliktelsene.

Intensjonen i regjeringens integreringsstrategi er flere innvandrere med et godt og stabilt fotfeste i arbeidslivet.¹ I denne strategien legges det vekt på å forbedre kvalifiseringstiltakene for nyankomne innvandrere og å stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mangfold som ressurs. Når det gjelder integrering i det norske samfunnet vurderes arbeidsgivere å være viktige for å bidra til et arbeidsliv der alle kan delta. Det er store variasjoner innenfor norsk arbeidsliv når det gjelder arbeid med å sikre mangfold og inkludering. Men generelt viser undersøkelser at innvandrere har 25 prosent lavere sjanse for å bli kalt inn til intervju på utlyste stillinger.²

Regjeringen vil styrke mangfoldsarbeidet gjennom å ta i bruk en ny standard for mangfoldsledelse, videreutvikle verktøy og veiledning om mangfoldsrekruttering og iverksette kunnskaps- og informasjonstiltak for økt bevissthet hos arbeidsgivere. Regjeringen ønsker også å spre informasjon om mangfoldsarbeid og å legge til rette for erfaringsutveksling (jf. regjeringens integreringsstrategi). I forbindelse med lansering av disse tiltakene ga IMDi innspill til Kunnskapsdepartementet (KD) med forslag til ulike verktøy, tjenester og tiltak rettet mot arbeidsgivere knyttet til etnisk mangfold og rekruttering av innvandrere i virksomheter. Som en oppfølging av dette har IMDi i tildelingsbrevet for 2020 blant annet fått i oppdrag av KD «å utvikle nye tiltak og tjenester rettet mot arbeidsgivere knyttet til etnisk mangfold og rekruttering av innvandrere i virksomheter».³ IMDi har så langt i 2020 fått utredet en nasjonal informasjons- og veiledningstjeneste for etnisk mangfold i virksomheter og en tilskuddsordning der bedrifter kan søke om støtte til mangfoldstiltak i virksomheten. Det tredje tiltaket som IMDi skal utrede behov for, er et mangfoldsmærke, som kan være en sertifiseringsordning for virksomheter som er gode på å benytte seg av innvandreres kompetanse i arbeidslivet.

24 EU-land har allerede ulike varianter av et «Diversity Charter»⁴, som er tilsvarende merkeordninger eller sertifiseringsordninger knyttet til mangfold. I Norge har man ikke tilsvarende ordninger. Gjennom aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP) for arbeidsgivere og offentlige myndighetsutøvere, som er hjemlet i Likestillings- og diskrimineringsloven, finnes det imidlertid et rammeverk og en metodikk for hvordan virksomheter kan jobbe systematisk og målrettet for å fremme likestilling og mangfold og forebygge diskriminering. Til tross for dette trengs det virkemidler for å øke bevisstheten blant arbeidsgivere om etnisk mangfold som en ressurs og verdi.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

² Midtbøen, og Rogstad: *Diskriminerings omfang og årsaker*, ISF-rapport 2012:1.

³ Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2020

⁴ Oversikt over europeiske «Diversity Charters» finnes her: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/diversity-charters-eu-country_en

En merkeordning er et tiltak som gjerne iverksettes med et formål om å endre og/eller motivere til spesifikk atferd. Det er kanskje mest kjent for å brukes til å veilede forbrukere til å kjøpe bestemte produkter. En merkeordning er ment å bidra til å øke oppmerksomheten omkring et produkt og/eller et tiltak og er gjerne utviklet i tilknytning til et politisk mål om eksempelvis å bruke markedet for å styre forbruket i en mer miljøvennlig retning.⁵ Intensjonen om å bruke en merkeordning eller en sertifiseringsordning for virksomheter som er gode på å benytte seg av innvandreres kompetanse i arbeidslivet, er en politisk målsetting, og vurderes å være et potensielt godt virkemiddel for å motivere norske arbeidsgivere til å ansette arbeidstakere med ulik etnisitet.

Et sentralt spørsmål er om mangfoldsmerking er et tiltak som vil underbygge regjeringens integreringsstrategi ved å stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mangfold som ressurs. For å få denne innsikten har vi i denne utredningen i) gjennomført en litteraturgjennomgang av forskning knyttet til merkeordninger, ii) kartlagt relevante nasjonale merkeordninger i Norge, iii) kartlagt hvorvidt det finnes merkeordninger knyttet til mangfold i arbeidslivet i andre europeiske land, og hvordan disse er utformet, , iv) gjennomgått relevant lovverk, v) kartlagt nødvendige årlige ressurser for gjennomføring av merkeordningen, vi) drøftet om mangfoldsmerking er et hensiktsmessig virkemiddel og gitt en anbefaling, og til sist vii) gitt innspill til hvordan en slik merkeordning kan organiseres. Utredningen er gjennomført i tråd med systematikken og kravene i utredningsinstruksen.

Vi har innhentet informasjon og kunnskap gjennom en litteratur- og dokumentgjennomgang, intervjuer med et utvalg representanter for private og offentlige virksomheter og intervjuer med personer med kjennskap til og erfaringer med mangfoldsmerking i de andre nordiske landene. Et viktig spørsmål i utredningen har vært om det er behov for en merkeordning, eller om andre tiltak vil være tilstrekkelige – og kanskje mer treffsikre og effektive. Dette kan for eksempel være tiltak som tidligere har vært utredet, som en informasjons- og veiledningstjeneste og en ny tilskuddsordning i tillegg til den allerede etablerte Mangfoldsprisen.

1.2 Problemstillinger i utredningen

Tiltaket som skal utredes, retter seg mot arbeidsgiverrollen og skal bidra til å nå målet om flere innvandrere med godt og stabilt fotfeste i arbeidslivet. Selv om norske arbeidsgivere har plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for likestilling og mot diskriminering på grunn av etnisitet, jf. likestillings og diskrimineringsloven § 26, er det behov for tiltak som bidrar til at arbeidsgivere ser verdien av etnisk mangfold og blir motiverte til å arbeide med å etablere og lykkes med mangfoldet.

Målet med mangfoldsmerking vil være å stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mangfold som ressurs og stimulere til at arbeidsgivere blir motivert for å arbeide aktivt for å lykkes med mangfoldet.

For å vurdere om et mangfoldsmerke vil være et hensiktsmessig eller formålstjenlig virkemiddel diskuteres dette i kapittel 9 med utgangspunkt i tre mulige modeller for et mangfoldsmerke.

Med «innvandrere» i denne utredningen menes innvandrere fra ikke-nordiske land.

⁵https://www.researchgate.net/publication/328882832_Er_vi_bliitt_mer_miljobevisste_nar_vi_handler_Endring_er_i_bruk_av_miljomerker_2005-2017

2 Metode

2.1 Utredning med utgangspunkt i utredningsinstruksen

Det metodiske rammeverket for utredningen tar utgangspunkt i utredningsinstruksen.

I [utredningsinstruksen punkt 2.1](#) står det at alle utredninger skal besvare seks grunnleggende spørsmål. Ved å besvare de seks spørsmålene på en tilstrekkelig god måte legger man til rette for å få et godt beslutningsgrunnlag. De seks spørsmålene er:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?

Et viktig prinsipp i utredningsinstruksen er at jo større tiltakets virkninger er, desto grundigere skal de seks spørsmålene besvares. Det innebærer at man kan gjøre en enklere analyse når det er tiltak av mindre omfang, en såkalt minimumsanalyse. I denne utredningen legger vi til grunn at vi gjennomfører en slik minimumsanalyse. Begrunnelsen er at tiltaket som er foreslått utredet, antakelig vil ha begrensende negative virkninger, og at det vil være en frivillig ordning for private virksomheter.

2.2 Metoder for datainnsamling

I utredningen gjennomføres datainnsamlingen i form av dokumentanalyse og kvalitative intervjuer.

2.2.1 Litteraturgjennomgang

I utredningen er det gjennomført en litteraturgjennomgang. Formålet med litteraturgjennomgangen har vært å få innsikt i og et godt utgangspunkt for vurderinger knyttet til hva som er en hensiktsmessig innretning på en merkeordning for å oppnå en ønsket effekt. I arbeidet med utredningen ble vi enige med oppdragsgiver om å tone ned litteraturgjennomgangen i tradisjonell forstand, og heller legge vekt på å innhente og beskrive relevante dokumenter med beskrivelser av ulike merkeordninger, relevante standarder, andre tilgrensende ordninger og/eller ulike lovgrunnlag. Dette oppfatter vi som et mer konkret og relevant grunnlag for å beskrive og diskutere ulike innretninger på en mulig merkeordning for mangfold.

2.2.2 Dokumentgjennomgang

Det har blitt gjennomført en dokumentstudie med to formål:

- ▶ å få en oversikt over allerede eksisterende og relevante norske og utenlandske merkeordninger og utformingen/organiseringen av disse
- ▶ å utforme konkrete spørsmål til intervjuguiden

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

Dokument	Utgiver	Innhold
Diversity Charters	European Commission	Beskrivelse av 24 mangfoldsmærkeordninger i EU
Ledelsessystemer for mangfold – Implementering og bruk av standarden (NS 11201:2018)	Standard Norge	Veiledning for bruk av standarden
Ledelsessystemer for mangfold – Krav (NS 11201:2018)	Standard Norge	Beskrivelse av krav for bruk av standarden / for å bli sertifisert
Likestillings- og diskrimineringsloven	Lovdata	Aktivitets- og redegjørelsesplikten
Statens personalhåndbok 2020	Lovdata	Staten som arbeidsgiver – personalpolitiske føringer og satsinger knyttet til inkludering og mangfold
Inkluderingsdugnaden	Regjeringen	Beskrivelse av satsingen
O'Mara & Richter2017) The Centre for Global Inclusion – Research, Education, Solutions	Global Diversity & Inclusion Benchmarks – Standards for Organizations Around the World	Basert på erfaringer og innspill fra 95 eksperter knyttet til inkludering og mangfoldsarbeid i virksomheter
European Commission (2019)	New legislation on the diversity instruments and diversity label in Brussels	Inneholder en rekke sjekklister for hvordan arbeide med mangfold i virksomhetene Reform og nytt lovgrunnlag for etablering av et mangfoldsmærke. Nytt lovforslag gjeldende fra 01.01.2020
Dokumentasjon/informasjon om merkeordninger og andre initiativ	Merkeordningenes nettsider, ulike organisasjoners nettsider	Beskrivelser av ulike merkeordninger og initiativ

Kunnskapen fra litteratur- og dokumentgjennomgangen er et sentralt utgangspunkt for å gi våre anbefalinger om det eventuelle videre arbeidet med en etablering av et mangfoldsmærke i Norge. Dette er sett i lys av regjeringens ønske om kunnskapsbasert tiltaksutvikling i norsk arbeidsliv.

2.2.3 Intervjuer

For å sikre at undersøkelsen får tilstrekkelig dybde i datainnsamlingen, og for å svare tilstrekkelig på problemstillingene i utredningen, har vi gjennomført intervjuer med en rekke aktører, både fra norsk arbeidsliv og fra andre nordiske land med erfaring med bruk av merkeordninger.

Intervjuene har blitt gjennomført etter «traktmodellen».⁶ Det vil si at vi i intervjuet starter med åpne og brede spørsmål, for deretter å fortsette med mer spesifikke spørsmål. I intervjuguidene ble følgende temaer dekket:

- ▶ Dagens mangfoldsarbeid
- ▶ Mulige positive virkninger ved en mangfoldsmerkeordning
- ▶ Utformingen av en eventuell merkeordning
- ▶ Mulige kostnader ved et mangfoldsmerke
- ▶ Potensielle ulemper/negative virkninger ved en mangfoldsmerkeordning

Temaene var fastlagt på forhånd, men intervjudesignet la til rette for å gå dypere inn i temaer og problemstillinger som dukket opp i løpet av intervjuet.

Varighet av intervjuene var på inntil én time, og intervjuguiden ble sendt til respondentene i forkant av intervjuet. Intervjuene har blitt gjennomført på Teams/Skype eller telefon.

Utvalg

Vi har gjennomført i alt 33 intervjuer, med et formål om å dekke bredden av norske virksomheter som potensielt kan bli berørt av en slik merkeordning.

For å dekke arbeidsgiverperspektivet så har vi intervjuet alle arbeidsgiverorganisasjonene og et utvalg særforbund (n = 7). Vi har intervjuet Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som har ansvaret for arbeidsgiverpolitikken i staten. Vi har videre intervjuet en rekke statlige virksomheter, representert med virksomheter fra mangfoldsnettverket og et tilfeldig trukket utvalg fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) liste over statlige virksomheter (n = 8). Vi har gjennomført intervjuer med et utvalg private virksomheter innenfor ulike bransjer (n = 10), et utvalg merkeordninger (n = 3) og representanter fra forbrukermyndighetene med innsikt i merkeordning som virkemiddel (n = 2) I tillegg så har vi intervjuet representanter fra det danske og det svenske charteret for mangfold (n = 2).

Vi fikk gjennomført noen færre intervjuer enn vi først hadde lagt opp til. Frafallet skyldes at noen fra det opprinnelige utvalget avsto å delta i et intervju; disse ble forsøkt supplert, men få responderte på intervjuforespørselen.

Det var særlig utfordringer med å rekruttere små og mellomstore private virksomheter. I dette rekrutteringsarbeidet hadde vi god hjelp fra medlemsorganisasjonen Små og mellomstore bedrifter (SMB), men til tross for den bistanden lyktes vi kun med å få tak i et fåtall virksomheter av den størrelsen. Vi har imidlertid gjennomført flere intervjuer med ulike organisasjoner som har små og mellomstore virksomheter som medlemmer. Vi oppfatter at disse organisasjonene har bidratt godt med å gi innspill som vi mener ivaretar ulike synspunkter fra denne typen virksomheter på et mangfoldsmerke. Vi kan likevel ikke utelukke at synspunkter fra små og mellomstore virksomheter i mindre grad har blitt hensyntatt i utredningen.

⁶ Halkier & Gjerpe (2010) *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal forlag.

3 Om ulike typer merkeordninger

3.1 Hva er en merkeordning?

Merkeordninger kan defineres på ulike måter. I veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) er merkeordning definert som følger (§ 21-1 i veilederen):

«En merkeordning er definert som dokumenter, sertifikater eller attester som bekrefter at varene, tjenestene, bygge- og anleggsarbeidene, prosessene eller prosedyrene oppfyller etterspurte merkekrav. En merkeordning inneholder et sett med på forhånd definerte merkekrav, og det er dermed ikke nødvendig for oppdragsgiveren å liste opp alle de underliggende kravene.»

Veilederen viser til at det er organisasjonen som utsteder merket, som skal kontrollere om varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene overholder kravene som følger av merkeordningen. Bruk av merkeordninger skal dermed redusere arbeidsmengden for oppdragsgiver (den som anskaffer i henhold til forskriften) og samtidig sikre en god etterlevelse av målsettingene – for eksempel om sosialt ansvar. Merkeordninger kan også lette arbeidet med oppfyllelse av dokumentasjon for leverandører med merkesertifiserte ytelser.

3.1.1 Hva er en sertifiseringsordning?

Ifølge snl.no er en sertifisering en formalisert form for evaluering som skal lede til utstedelse av et sertifikat.

«Den utføres for en person, organisasjon eller et produkt. Hensikten med sertifisering av en person eller organisasjon er å få en bekreftelse på at vedkommende har den nødvendige kompetanse og ferdighet til å utøve sin virksomhet. For sertifisering av et produkt er hensikten å sikre at produktets egenskaper og funksjonalitet oppfyller nærmere bestemte minstekrav, eventuelt at det tilfredsstiller en angitt standard, for eksempel en ISO-standard. Sertifisering utføres normalt av et myndighetsorgan eller et eksternt organ med nødvendig autorisasjon.⁷»

En sertifiseringsordning kan ses på som en merkeordning der det stilles spesifikke krav om dokumentasjon, formalisert evaluering med videre. Evalueringen skal foretas av en nøytral tredjeperson. Det er dermed normalt et strengere og mer kostbart regime for sertifiseringer enn andre merkeordninger.

Et eksempel på en sertifiseringsordning er standard for mangfoldsledelse, utarbeidet og utgitt i Norge under navnet «NS 11201 Ledelsessystemer for mangfold». Dette omtales nærmere i kapittel 5.6.3.

3.2 Om merkeordning i anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesforskriften § 15-3 setter opp krav om bruk av merkeordninger i offentlige anskaffelsesprosesser. Bestemmelsen sier blant annet at oppdragsgiveren (ved offentlige anskaffelser) har mulighet til å stille krav om bestemte merkeordninger som dokumentasjon for spesifikke egenskaper ved anskaffelsen. En merkeordning kan fungere som dokumentasjon for at varer, tjenester eller bygge- og anleggsarbeider har bestemte miljømessige og sosiale egenskaper. Merkeordningen kan også dokumentere andre egenskaper ved leveransen.

⁷ <https://snl.no/sertifisering>

Anskaffelsesforskriften § 15-3 sier videre at oppdragsgiveren kan anvende krav om merkeordninger dersom samtlige av de følgende vilkårene er oppfylt:

- ▶ Alle merkekrav har tilknytning til leveransen og er egnet til å beskrive leveransen oppdragsgiveren skal anskaffe.
- ▶ Merkekravene er basert på etterprøvbare og ikke-diskriminerende kriterier.
- ▶ Merkeordningen er utviklet i en åpen og gjennomsiktig prosedyre hvor alle relevante interessenter kan delta.
- ▶ Merkeordningen er tilgjengelig for alle interesserte parter.
- ▶ Merkekravene er fastsatt av en tredjepart som leverandøren som søker om merkeordningen, ikke utøver bestemmende innflytelse over.

Veilederen til anskaffelsesforskriften viser til at flere anerkjente merkeordninger oppfyller de fire siste kravene til merkeordninger angitt i kulepunktene ovenfor. Det kan for eksempel merkeordninger som Svanemerket, EU Ecolabel (EU-blomsten) og Fairtrade-merket med flere. Veilederen viser imidlertid til at oppdragsgiveren må foreta en konkret vurdering av kravet til tilknytning og egnethet.

3.3 Om Forbrukerrådets kriterier for merkeordninger

Forbrukerrådet har utarbeidet et policy-notat om merkeordninger. I det viser de til at det finnes en rekke ulike merkeordninger som har det til felles at de på ulike måter vil formidle supplerende informasjon til forbruker. Merking defineres i notatet som forbrukerrettede merker og merkeordninger som viser seg på produktene eller (forbruker)pakninger i form av forenklete symboler/bilder og som er ment å fortelle noe om produktenes og/eller produksjonsprosessens kvalitet. Forbrukerrådet viser til at da en merkeordning også må ses som et markedsføringstiltak, er det viktig at det stilles krav til kvaliteten ved ordningen.

Forbrukerrådet har satt opp noen kriterier som de mener bør ligge til grunn for en kvalitativ god merkeordning:

1. Nøytral og uavhengig

Forbrukerrådet oppgir at et avgjørende kriterium er at merkeeeier er et nøytralt og uavhengig organ som ikke er ansvarlig for produkt, produksjon, salg og/eller distribusjon. Ansvar for merkeeeier må være begrenset til utforming av brukskriterier, godkjenning av produkter og merkebrukere samt kontroll av merkebruk.

Forbruker viser til at det ofte er produsenten selv som avgjør om han kan merke produktet eller tjenesten. Selvdeklarerer krever at en nøytral tredjepart etterprøver om produktet eller tjenesten tilfredsstiller kravene, og kontrollerer merkingen. Dersom dette ikke ivaretas, vil det svekke kvaliteten ved og troverdigheten til ordningen.

2. Åpen informasjon om hvilke krav som må innfris for å få merket

Videre viser Forbrukerrådet til at etterrettelighet er viktig for troverdigheten til en merkeordning. Det betyr at reglene skal være de samme for alle, og at det skal være mulig for andre, inkludert media og frivillige organisasjoner, å dobbeltsjekke troverdigheten til ordningen. Dette innebærer at informasjon om hvilke kriterier som må tilfredsstilles for å få merket, er utformet på en slik måte at andre kan etterprøve om et produkt tilfredsstiller kriteriene.

3. Åpen informasjon om pris

Også når det gjelder kostnader, er åpenhet avgjørende. Informasjon om hva det koster for en produsent å merke et produkt eller en tjeneste, må være åpent tilgjengelig.

4. Sammenheng mellom påstand og krav

Forbrukerrådet peker på at merkeordninger er markedsføring og må bedømmes ut fra helhetsinntrykket som gis til forbruker. Det er av avgjørende betydning at helhetsinntrykket som formidles om produktet eller tjenesten, er riktig, og at det er dokumenterbar sammenheng mellom påstand og krav som stilles hevdes oppfylt. Som utgangspunkt skal alle påstander som benyttes, være formulert slik at forbruker ikke blir villedet. Alle påstander må kunne dokumenteres, da merkeordninger er en måte for å formidle at produkter med dette merket har kvalitative fortrinn sammenlignet med tilsvarende produkter, virksomheter eller tjenester. Det må fremgå klart og tydelig hva påstanden refererer til, om det gjelder virksomheten som sådan, hele produktet, deler av produktet, emballasjen eller annet.

3.4 Eksempler på ulike typer merke- og sertifiseringsordninger i Norge i dag

Det finnes en rekke ulike merkeordninger i Norge. Merkeordninger brukes gjerne for å få forbrukere til å velge en bestemt vare ut fra et sett kriterier. I Forbrukerrådets merkeoversikt henvises det til en rekke ulike merkeordninger med betydning for helse (f.eks. Nøkkelhullet), miljø (f.eks. Svane-merket) og etikk (f.eks. Fairtrade-merket). Nedenfor utdyper vi noen sentrale kjennetegn ved disse ordningene og drøfter kort fellestrekk og mulig overføringsverdi til en merkeordning innenfor mangfold.

Nøkkelhullet

Nøkkelhullsmerket er en offentlig merkeordning for sunnere matvarer. Merkeordningen er forankret i forskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet.⁸ Forskriften regulerer virkeområdet for merket, hvilke typer produkter som kan merkes og ikke.

Nøkkelhullet er en felles nordisk merkeordning. Hvilke grupper matvarer som kan få merket, er felles for Norge, Sverige, Danmark og Island og bestemt av de respektive myndighetene. Helsedirektoratet og Mattilsynet har ansvar for merkeordningen. Det er frivillig for produsenter å benytte Nøkkelhullet, og det er også produsentene selv som har ansvar for at de følger myndighetenes regler for merkeordningen. Mattilsynet fører tilsyn med ordningen.

Svanemerket

Svanemerket er den offisielle miljømerkeordningen og ble opprettet av Nordisk ministerråd i 1989. Hensikten med merkeordningen er at det skal gjøres «... lett å velge mer miljøvennlige produkter, redusere miljøskader, og for å stimulere til grønn innovasjon og vekst i næringslivet».⁹

For at en produsent skal få Svanemerket, må det dokumenteres at kravene i merket er oppfylt, og det må betales en avgift. Kravene i merket er vedtatt av en uavhengig nemnd oppnevnt av regjeringene i de nordiske landene. Merkeordningen forvaltes av Stiftelsen Miljømerking i Norge, som er stiftet av Barne- og familiedepartementet. Ordningen får noe driftsstøtte over statsbudsjettet.

Svanemerket betegnes som et multikriterier-merke (vurderer alle relevante faser i produkters livsfase: råvare, produksjon, bruk og avfall). Stiftelsen kontrollerer at krav og regler blir overholdt av produsenter med merket.

⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-02-18-139>

⁹ <https://www.svanemerket.no/om-svanemerket/livslopet/svanemerket/hva-kjennetegner-svanen-som-miljomerke/>

I ISO-terminologi er Svanemerket miljømerking, type 1, ISO 14024. Det vil si at merket er frivillig, stiller bredspektrede miljøkrav (multikriterier), er basert på livssyklusvurderinger, skjerper kravene jevnlig, utvikler kravene i åpenhet, opererer med kjente kostnader og bedriver tredjeparts uavhengig sertifisering.¹⁰

Fairtrade

Fairtrade er en merkeordning for bærekraftig produksjon og handel. Merket er internasjonalt og basert på internasjonale standarder.

Merket skal være en forbrukerveiledning og gi en garanti for at et gitt ferdig produkt består av råvarer hvor de råvareproduserende bøndene og arbeiderne har fått bedre handelsbetingelser, og at råvarene er dyrket etter standarder for trygge arbeidsforhold og bærekraftig jordbruk. Produkter innenfor en rekke kategorier, som mat og drikke, bomull og tekstil, blomster og gull, handles etter Fairtrade-kriteriene og merkes med Fairtrade-merket.¹¹

Fairtrade-merket følger som hovedregel en råvare gjennom hele verdikjeden. For de fleste Fairtrade-produkter er det krav om full sporbarhet, det vil si at råvarene som kommer fra Fairtrade-sertifiserte kooperativer/plantasjer, hele veien holdes atskilt fra ikke-sertifiserte råvarer.¹²

Fairtrade International utarbeider felles standarder for merket. Standardene omhandler bærekraftig råvareproduksjon og mer rettferdig handel med råvarer. Alle aktører i en verdikjede i vareproduksjon (produsenter, handelsaktører og merkevarer) må følge Fairtrade-standardene som gjelder for dem, dersom merket skal oppnås. Fairtrade benytter et uavhengig sertifiseringsorgan, FLOCERT¹³, som gjennomfører både fysiske inspeksjoner, intervjuer og bokettersyn for å kontrollere etterlevelse av standardene.¹⁴

Miljøfyrtårn

Miljøfyrtårn er en nasjonal miljøsertifiseringsordning driftet av Stiftelsen Miljøfyrtårn. Stiftelsen ble opprettet i 2003 av sentrale organisasjoner i næringslivet og offentlig forvaltning.

Miljøfyrtårn handler om at sertifiserte virksomheter skal kunne jobbe videre med å forbedre sine miljøprestasjoner innenfor områdene arbeidsmiljø, avfallshåndtering, energibruk, innkjøp og transport, gjennom et digitalt system. Virksomhetene rapporterer digitalt og blir sertifisert med utgangspunkt i denne rapporteringen.

Miljøfyrtårn-sertifisering er anerkjent av myndighetene ved offentlige innkjøp og godkjent som miljødokumentasjon i anbudskonkurranser. Samtidig finnes det også andre miljøsertifiseringer i Norge.¹⁵

¹⁰ <https://www.svanemerket.no/om-svanemerket/livslopet/svanemerket/hva-kjennetegner-svanen-som-miljomerke/>

¹¹ <https://www.fairtrade.no/>

¹² Det er noen unntak fra dette: kakao, sukker, te og juice.

¹³ FLOCERT eies av Fairtrade International, men opererer uavhengig av Fairtrade og utfører sertifiserings- og verifiseringstjenester også for andre sertifiseringer og programmer.

¹⁴ <https://www.fairtrade.no/>

¹⁵ Det finnes tre anerkjente sertifiseringsordninger for miljøledelse i Norge, Miljøfyrtårn, ISO 14001 og EMAS. Det finnes også egne miljøsertifiseringsordninger for spesifikke bransjer, for eksempel Blått flagg for strender, båter og havner, Grønt flagg for skoler og BREEAM for bygg (<https://www.miljofyrtarn.no/virksomhet/om-oss/dette-er-miljofyrtarn/miljosertifiseringer/>).

Miljøfyrtårn samarbeider med ulike sertifiseringsselskaper, blant annet gjennom Forum for Miljøsertifisering og Miljømerking (FMM), i tillegg til blant annet DNVGL, og ulike miljøer kan dermed gjennomføre selve sertifiseringen.

Nettverk for etisk handel

Selv om nettverk for etisk handel ikke er en merkeordning i tradisjonell forstand, inkluderer vi den her fordi overganger mellom former på ordninger kan være glidende, og vi i vår vurdering vil drøfte et alternativ som likner en slik nettverksløsning.

Etisk handel Norge ble stiftet i 2000 av det som i dag er Virke, Kirkens Nødhjelp, LO og Coop Norge, og er en medlemsorganisasjon og et ressursenter for bærekraftig handel. Av nettsidene til organisasjonen går det frem at formålet deres er «...å fremme ansvarlig forretningspraksis i leverandørkjeder slik at handel bidrar til å ivareta menneske- og arbeidstakerrettigheter, samfunn og miljø». ¹⁶

Ifølge nettverkets egne nettsider er Etisk handel Norge nå «Nordens største nettverk av bedrifter, organisasjoner og offentlige virksomheter som jobber forpliktende og systematisk for å sikre bærekraftige leverandørkjeder». ¹⁷

Etisk handel tilbyr medlemmene i nettverket, som kommer fra både privat og offentlig sektor, rådgivning, kompetanseutvikling og bistand i arbeidet med å kartlegge, forebygge og begrense eventuelle negative konsekvenser av innkjøpspraksis og produksjon av varer. Medlemmene i nettverket inkluderer både store, mellomstore og små bedrifter og organisasjoner. Nettverket har søsterorganisasjoner i Danmark og Storbritannia og samarbeider med internasjonale nettverk og organisasjoner.

Alle medlemmene i organisasjonen rapporterer årlig til nettverket om fremdrift på området etisk handel for de respektive virksomhetene.

Medlemmene betaler en kontingent som varierer avhengig av type virksomhet, størrelse (ansatte for organisasjoner, innbyggere for kommuner og fylkeskommuner) og omsetning for private bedrifter og organisasjoner.

Nettsidene lister en rekke medlemsfordeler, blant annet:

- ▶ Virksomheten blir en del av et stort nettverk for bærekraftig leverandørkjedestyring.
- ▶ Virksomheten får tilgang til bransjespesifikke og tematiske nettverk nasjonalt og internasjonalt.
- ▶ Virksomheten får en egen rådgiver som tilbyr støtte og sparring.
- ▶ Virksomheten får hjelp og ressurser til helhetlig implementering av bærekraftig leverandørkjedestyring.
- ▶ Virksomheten får tilgang til et sett av indikatorer (KPI-er) for å vurdere arbeidet og tilbud om benchmark mot blant annet andre medlemmer.
- ▶ Virksomheten får tilgang til kompetanseheving gjennom kurs, workshops og nettverksmøter.

¹⁶ <https://etiskhandel.no/om-oss/>

¹⁷ <https://etiskhandel.no/om-oss/?tab=2#vart-grunnlag>

3.5 Oppsummering om merkeordninger

Over har vi gitt eksempler på noen av de mest kjente merkeordningene i Norge. Vi anser disse for å være blant de ordningene som antakeligvis har forholdsvis høy tillit. I tillegg har vi beskrevet sertifiseringsordningen Miljøfyrtårn og Nettverk for etisk handel. I praksis kan det være glidende overganger mellom sertifiseringer og merkeordninger. Flere merkeordninger, også enkelte som er nevnt over, krever sertifisering av en nøytral, ekstern part for at en skal oppnå merket.

Ordningene over er ulike, men har samtidig noen fellestrekk som vil kunne være relevante også for en mangfoldsmerkeordning. Flere av eksemplene er offentlige eller har offentlige etablerere. For noen av ordningene, for eksempel Nøkkelhullet, er det offentlige tilsyn som kontrollerer om en lever opp til kravene i ordningen. Alle ordningene er frivillige. Miljøfyrtårn anerkjennes og blir lagt til grunn av offentlige innkjøpere, dette er et incitament til sertifisering for flere leverandører.

Merkene gir en anerkjennelse av at virksomheten er bevisst innenfor et gitt område og har dokumentert at den «gjør mer enn de fleste andre». Slik markedsføring blir trukket frem også i intervjuer vi har hatt i denne utredningen, som et hovedincitament for å skaffe et merke. Det handler både om ekstern markedsføring mot eventuelle kunder eller tjenestemottakere, men også om mer intern markedsføring og «employer branding». Det handler om å gjøre virksomheten til en attraktiv arbeidsplass og tiltrekke seg og beholde bevisste ansatte med et verdisyn man er ute etter.

Eksemplene over varierer når det gjelder hvorvidt en må betale kontingent for å oppnå et merke eller en sertifisering. Når vi utreder og beskriver ulike alternativer for en eventuell mangfoldsmerkeordning senere i rapporten, vil nettopp variasjonene mellom eksisterende ordninger, riktignok på andre områder, være noe av det som ligger til grunn for de ulike alternativene. I tillegg vil innspill fra intervjuer, beskrivelser av andre virkemidler og funn fra litteraturgjennomgang av både forskning og merkeordninger for mangfold i EU også legges til grunn i en beskrivelse av og i en vurdering av de ulike alternative modellene.

Anskaffelsesforskriften § 15-3 stiller opp flere krav for at offentlige innkjøpere skal kunne anvende krav om merkeordninger i sine innkjøp, for eksempel at merkekravene har tilknytning til leveransen og er egnet til å beskrive leveransen oppdragsgiveren skal anskaffe.

Etter vår vurdering bør en eventuell ny merkeordning oppfylle anskaffelsesforskriftens krav til merkeordninger. Dersom den ikke gjør det, vil merkeordningen ikke kunne anvendes i offentlige innkjøp, noe vi anser som viktig for at ordningen skal få effekt. Oppfyllelse av anskaffelsesforskriftens krav gir i seg selv merkeordningen tillit. Imidlertid oppgir flere av våre informanter som representerer private virksomheter, og særlig de som representerer små og mellomstore virksomheter, at de ikke vil støtte opp under en merkeordning som kan benyttes i offentlige innkjøp fordi det kan føre til uheldige konkurransevridende effekter. Denne skepsisen antyder at selv om målet på sikt vil kunne være at merkeordningen kan benyttes i offentlige innkjøp, burde man i en eventuell etablering av et mangfoldsmerke ha en gradvis tilnærming til en slik målsetting.

En eventuell ny merkeordning for mangfold bør etter vår mening også oppfylle Forbrukerrådets kriterier for en god merkeordning. Dette bidrar også til at ordningen får tillit, i tillegg til at hensynet til forbrukerne blir ivaretatt (jf. Forbrukerrådets begrunnelse for å utarbeide kriteriene).

4 Mulige effekter av en merkeordning

For å innhente relevant kunnskap om merkeordninger og mulige effekter av en slik ordning knyttet til motivasjon, holdninger og atferdsendring har vi hentet kunnskap med utgangspunkt i i) innledende samtale med SIFO, ii) gjennomgang av relevant litteratur etter innspill fra SIFO og iii) søk i Oria.

I den innledende samtalen med SIFO fikk vi innsikt i at det er manglende dokumenterte sammenhenger mellom merkeordninger og effekter på motivasjon, holdninger og atferdsendring. Eksisterende kunnskap viser at merking har liten generell effekt, positivt eller negativt. I noen sammenhenger kan det likevel ha en positiv effekt. Den positive effekten er da mer knyttet til et diskursnivå. Det at det skrives og snakkes om merket, kan på sikt påvirke holdninger. Så langt har man imidlertid ikke lyktes med å dokumentere reelle effekter av merkeordninger knyttet til nevnte forhold.

Det å etablere holdninger og handlinger kan ta tid, og innspillet fra SIFO er at merking i seg selv antakelig har liten effektivt. Basert på dialogen med SIFO utarbeidet vi et avgrenset dokumentsøk med utgangspunkt i ord som «diversity charter», «diversity brands» og «valuing variety» i kombinasjon med ulike varianter av «labeling system», «labeling scheme motivation», og «attitudes».

Vi tok utgangspunkt i internasjonale databaser via Oria.no og søkte etter kunnskapsoppsummeringer og artikler i vitenskapelige tidsskrifter fra perioden 2010–2020. Søkene resulterte i et begrenset antall artikler, i hovedsak knyttet til merking av matvarer. I den grad artiklene omhandlet effekter, var det ikke entydig om merking hadde effekt på forbrukeratferd.¹⁸ Dette er i tråd med SIFOs synspunkter.

Følgende publisasjon fra SIFO er relevant for denne utredningen:

Heidenstrøm et al. (2011)¹⁹ undersøkte hvordan forbrukere opplever merking med symboler og forenklede merkesystemer, og i hvilken grad deres atferd styres av disse merkene. Det stilles også spørsmål ved om slik merking er et hensiktsmessig virkemiddel for å fremme ulike formål som blant annet sunt kosthold og miljøvennlig forbruk. I rapporten redegjøres det innledningsvis om merking generelt, og deretter diskuteres mulige effekter av en merkeordning. Rapporten er rettet mot forbrukeratferd og skiller mellom to hovedstrategier som forbrukere anvender for å navigere i merkemangfoldet, seleksjon av varer på bakgrunn av et merke eller ignorering av merker som er knyttet til sunn skepsis. Rapporten er hovedsakelig knyttet til merkeordninger i dagligvarehandelen, men tar også opp noen temaer som kan være relevante for merkeordninger generelt.

Hvorfor merking?

I 2009–2010 var det ifølge rapporten «merkebonaza» i dagligvarehandelen, og dette ble kritisert for å være medvirkende til at forbrukerne ble forvirret og mistet oversikten. Et problem som ble nevnt, er når det offentlige direkte eller indirekte støtter merkeordninger som konkurrerer med hverandre. Dette kan eksemplifiseres ved to merkeordninger som begge inneholder miljøkrav: Svanemerket og Enovas energimerking.

¹⁸ <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-nutrition/article/guiding-healthier-food-choice-systematic-comparison-of-four-front-of-pack-labelling-systems-and-their-effect-on-judgements-of-product-healthiness/6B1CFB5D61A07DE628C4262D4864D9A3>

¹⁹ https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/5259/file77467_oppdagsrapport_2-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y

På den positive siden nevnes det at merkeordninger kan bidra til større valgfrihet for forbrukerne, og de kan være verktøy for å differensiere, skape mangfold og valgfrihet for forbrukerne. Merkeordninger har bidratt til å gi markedsføringen et klarere innhold med mer forpliktende lovnader (jf. markedsføringsloven).

Merking kan videre brukes av aktivister og frivillige organisasjoner og av ulike myndigheter for å skape oppmerksomhet og bevisstgjøring og for å mobilisere politisk omkring alt fra bærekraftig forbruk til rettferdig handel og en helseriktig livsstil. Slik sett er merking også et politisk og svært moralsk verktøy, lagd for å synliggjøre valg og konsekvenser av valg. Det er også i denne konteksten en merkeordning for mangfold må ses.

I rapporten beskrives det at merking innebærer krav til styring av kvalitet gjennom verdikjeder. Avhengig av hvor mye en lover gjennom merkingen, stilles det krav til organisering, iverksetting og oppfølging. Det beskrives at slik styring kan skje på forskjellig vis, alt fra frivillige avtaler mellom aktørene langs verdikjeden til full eiermessig integrasjon. Aktørene kan videre være juridisk sett atskilte, men slutte seg til en etablert produksjonsstandard som etterprøves av en uavhengig tredjepart, eksemplifisert med DNV GL (ISO 9000 om kvalitetssystemer). Tredjepartssertifisering har blitt stadig mer vanlig. I kapittel 9 beskriver vi ulike mulige modeller for et mangfoldsmærke med utgangspunkt i forskjeller i nivå av krav til ordningen.

Merking som strategi og virkemiddel for posisjonering

Merking kan være en viktig del av bedriftenes strategier, men er også nesten alltid et virkemiddel for posisjonering i forhold til konkurrenter og regulerende myndigheter. Merking kan også benyttes for å beskytte egne markedsandeler og for å utfordre rivaler. Samtidig fremheves det at merking inngår i en overordnet kamp om samfunnsmessig legitimitet. Dette eksemplifiseres i rapporten ved at å profilere miljø- og helseriktige produkter kan bedrifter vise at de tar samfunnsansvar. Det kan gi dem legitimitet og goodwill til bruk i forhandlinger og samtaler om lovgivning og reguleringsbetingelser. På samme måte kan eksempelvis et mangfoldsmærke brukes i profileringen av selskaper.

Det skilles mellom merkevarebygging som benyttes av enkeltbedrifter og foretak, og kollektive merkeordninger som er etablert på bransjenivå – hvor hensikten ofte er å skape tillit til påstander om produktkvaliteter som ikke uten videre er mulig for forbrukere å sjekke. Dette kan eksempelvis dreie seg om egenskaper ved produksjonsprosessen, som for eksempel økologiske produkter, eller dreie seg om egenskaper ved arbeidsforholdene og levekårene for primærprodusentene (for eksempel at det ikke benyttes barnearbeid).

Dette er det umulig for forbrukerne å vite noe om ut fra å studere produktet. Her er det muligheter for å jukse, noe som forfatterne av rapporten poengterer antakelig også er tilfelle, da forbrukere er villig til å betale mer for slike produkter. Det er på bakgrunn av slike forhold at det vurderes som nødvendig med en uavhengig verifikasjon og dokumentasjon av påstandene knyttet til et bestemt produkt. Kollektive merker administreres som regel av uavhengige institusjoner, og tillatelse til å bruke merkene reguleres i henhold til et vedtatt regelverk eller en standard. Regelverket kan være hjemmesnekret, men som oftest henviser det til internasjonale standarder – enkelte av dem også stadfestet gjennom lov og forskrifter. Det økologiske merket (Ø-merket) er et eksempel på dette. Det er regulert gjennom norske forskrifter som igjen viser til EU-lovgivningen. De fleste produsenter ønsker å slippe unna den endimensjonale priskonkurransen, men for å få til det kreves det troverdig dokumentasjon, derav veksten i merkeordninger og systemer. Merkeordninger bidrar på den måten til å henlede oppmerksomheten bort mot prisdrivende elementer. Det vil si at forbrukeren er mer villig til å betale for et produkt med miljømerking for eksempel.

Myndighetenes initiativ til merkeordninger

Myndighetene har tatt initiativet til frivillige merkeordninger på områder der en ønsker å påvirke produktutviklingen og forbruket i bestemte retninger. Det gjelder for eksempel på ernæringsområdet, der man høsten 2009 fikk en nordisk merking av sunne produktvarianter innenfor hver produktkategori, nemlig Nøkkelhullet (se en nærmere beskrivelse av Nøkkelhullet i kapittel 3.4). På samme måte kan myndighetene ta til orde for en merkeordning der en ønsker å påvirke arbeidsgivere til å ansette innvandrere.

Særlig relevant knyttet opp mot en merkeordning for mangfold er det at merking er blitt stadig viktigere i sammenheng med bedriftenes behov for å vise samfunnsansvar (eller på engelsk Corporate Social Responsibility). Ved siden av bedriftenes egen markedsføring og de offentlige merkeordningene finnes det etter hvert en stor flora av uavhengige merkeordninger, ofte administrert av frivillige organisasjoner (NGO-er, eller Non-Governmental Organizations) for å dokumentere slikt samfunnsansvar. Disse ordningene er viktige for bedriftene fordi de gir en tredjepartsgarantert dokumentasjon av kvalitetspåstander. De tillegges derfor i stigende grad vekt av forbrukere og dessuten av aksjeeiere. En ser også at viktige investorer, som for eksempel Statens pensjonsfond utland, legger vekt på samfunnsansvar ved investeringsbeslutninger.

Innledningsvis i dette kapittelet refererte vi til at så langt foreligger det mangelfull dokumentasjon på at merkeordninger har effekt på motivasjon, holdninger og atferdsendring blant forbrukere. I den grad man kan snakke om en effekt, er den knyttet til oppmerksomheten som en merkeordning gir til et produkt/virkemiddel. En annen tilnærming for å få innsikt i hvordan merkeordninger kan bidra til effekt, er å se på økonomiske og markedsrettede mekanismer knyttet til merkeordninger.

4.1.1 Økonomisk rasjonale for merkeordninger

Merkeordninger kan avhjelpe problemer med asymmetrisk informasjon

Det økonomiske rasjonale for merkeordninger er knyttet til utfordringer med asymmetrisk informasjon – det vil si situasjoner der aktører har tilgang på ulikt informasjonsgrunnlag når de møtes i markedet. Som oftest vil selger ha bedre informasjon om egenskaper ved produktet, tjenesten eller produksjonsprosessen enn det kjøper har. Slik informasjonsasymmetri vil være til stede i større eller mindre grad, avhengig av hvilke markeder og egenskaper ved varene og tjenestene det er snakk om. Mens det kan være relativt enkelt for forbruker å få informasjon om pris (men ikke alltid), vil ulike kvalitetsaspekter ved mange produkter og tjenester kunne være mer krevende å sette seg inn i.

Kvalitet ved produkter og tjenester kan tolkes vidt. Dette kan omfatte kvaliteter som næringsinnholdet i en matvare, servicenivået blant taxisjåfører og virkninger og bivirkninger av medisiner, eller det kan dreie seg om kvaliteter ved en produksjonsprosess, som vannforbruk, miljøutslipp eller arbeidsvilkårene til dem som bidrar i produksjonen. Kvalitet kan også være knyttet til egenskaper ved produsentene eller leverandørene av varer og tjenester, som leverandørens beliggenhet, uttalte verdigrunnlag eller ivaretagelse av samfunnsansvar på ulike områder. Fellestrekket ved kvalitetene i denne brede definisjonen er at det er egenskaper ved produkter, tjenester, produsenter og verdikjeder som kan generere betalingsvilje blant kjøpere dersom de er kjent. I denne sammenhengen vil kvalitetsbegrepet også romme virksomhetens arbeid med mangfold og inkludering av innvandrere på arbeidsplassen. Vi vurderer virkningene av en merkeordning for mangfold i kapittel 10.

Problemet med asymmetrisk informasjon vil særlig være stort for egenskaper eller kvaliteter som forbrukeren ikke kan observere eller verifisere verken før eller etter at varen eller tjenesten er kjøpt og konsumert. Dette gjelder for mange av eksemplene over. Som et konkret eksempel kan vi tenke oss en forbruker som ønsker å handle økologiske produkter, eller være sikker på at det ikke er benyttet barnearbeid i produksjonen av varen eller innsatsfaktorene. For forbrukeren kan det være svært arbeidskrevende eller også umulig å oppdrive all relevant informasjon om innsatsfaktorer, produksjonsmetoder og andre forhold for å vurdere om produktet de ønsker å kjøpe, imøtekommer disse ønskene. Det er i slike tilfeller at det vurderes som nødvendig med en uavhengig verifikasjon og dokumentasjon av påstandene knyttet til et bestemt produkt.

All tid og energi som går med på å søke etter og sammenlikne ulike tilbud, kan karakteriseres som *søkekostnader*. Jo mer krevende det er å observere egenskapene som verdsettes, jo høyere søkekostnader vil kunden ha. Høye søkekostnader vil virke i retning av at forbrukeren i mindre grad reagerer på kvalitetsforskjeller i tilbudet, selv om de i utgangspunktet har betalingsvilje for kvalitetene.²⁰

Tilbyderne i et marked vil på sin side kunne ha insentiver til å opplyse kundene om kvalitetsforskjeller gjennom sin markedsføring. Ved å tilby et differensiert produkt (eksempelvis med høyere kvalitet enn konkurrentenes produkt) dempes priskonkurransen,²¹ og det blir mulig for tilbyderer å oppnå høyere marginer, selv i et marked med hard konkurranse. Når det er vanskelig for kunden å observere de relevante kvalitetsaspektene, har tilbyderne imidlertid insentiver til å overdrive positive kvaliteter eller skjule eventuelle negative kvaliteter, noe konsumentene gjerne også er klar over. Det kan derfor være krevende og kostbart for tilbyderne å signalisere på en troverdig måte til potensielle kjøpere at deres produkter faktisk har spesielle egenskaper som skiller dem fra konkurrentene, og som gjør det mulig å ta høyere priser. Dette kan i en del tilfeller føre til underinvesteringer i kvalitet blant tilbyderne i et marked og tapt velferd for kundene.²²

En merkeordning vil kunne bidra til å gi forbrukere bedre eller enklere tilgang på informasjon om kvalitet eller spesielle attributter ved et produkt, en tjeneste, en produksjonsprosess eller en selger i et marked. En merkeordning som presenterer slik informasjon på en enkel, standardisert og troverdig måte vil redusere forbrukernes søkekostnader og dermed øke deres mulighet til å vurdere ulike kvalitetsaspekter ved valg av produkt, tjeneste eller leverandør. I tilfeller der den aktuelle egenskapen eller kvaliteten i utgangspunktet er uobserverbar, vil merkeordningen kunne gjøre denne synlig og søkbar slik at det er mulig for forbrukeren å vurdere kvaliteten også før kjøp. Slik kan en merkeordning sette forbrukerne bedre i stand til å ta bevisste og nyttemaksimerende valg av leverandører og produkter som innehar de kvalitetene de ønsker.

²⁰ Betalingsviljen for kvalitet kan eksempelvis være et uttrykk for den ekstra nytten konsumenten vil ha av å anvende en leverandør som innehar spesielle egenskaper fremfor en leverandør som ikke har de samme egenskapene. Dersom søkekostnadene overstiger denne betalingsviljen, vil ikke forbrukeren ha noen ekstra nytte av å bytte leverandør.

²¹ Ved konkurranse med differensierte produkter foregår noe av konkurransen også på kvalitetsparametere. Små endringer i pris vil ha mindre betydning på etterspørselen enn ved konkurranse med homogene produkter.

²² Problemstillingen med underinvestering i kvalitet som følge av asymmetrisk informasjon ble beskrevet av George A. Akerlof i artikkelen «*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*» fra 1970. Teorien som blir presentert i artikkelen, viser hvordan asymmetrisk informasjon innebærer at kunden ikke kan vite den reelle verdien av et produkt, og derfor ikke vil være villig til å betale mer enn prisen for et gjennomsnittsprodukt. Dette fører til at selgerne av et høykvalitetsprodukt ikke vil få betalt for den ekstra kvaliteten, og at selgerne av produkter med lav kvalitet driver selgerne av produkter med høy kvalitet, ut av markedet. Resultatet er en generell underinvestering i kvalitet som kunden i utgangspunktet verdsetter, og et samfunnsøkonomisk tap. Tiltak som kan bidra til å redusere asymmetrisk informasjon og hjelpe kunden til å kjenne igjen høykvalitetsproduktene, vil dermed kunne øke samlet velferd.

Motivasjon for å bli med i en merkeordning

Sett fra tilbydernes side kan en merkeordning bidra til at de på en mer effektiv og troverdig måte kan kommunisere kvalitetsaspekter til kunden. Dersom konsumentene har tillit til merkeordningen, vil det også gi tillit til at produsenter og leverandører som er medlemmer eller er sertifisert gjennom merkeordningen, innehar de egenskapene som ordningen garanterer for. Medlemskap i en merke- eller sertifiseringsordning kan dermed gjøre det mulig å fremme budskap og påstander i markedsføringen som det ellers vil være kostbart og krevende å dokumentere for den enkelte bedrift. I den grad en merkeordning bidrar til effektiv opplysning av kundene om kvalitetsaspekter som de verdsetter, vil det også øke tilbydernes insentiver til å investere i kvalitet. Selv om merkeordninger kan være kostbare i etablering og drift, kan de på denne måten legge til rette for økt samfunnsøkonomisk effektivitet.

Når det gjelder offentlige virksomheter, styres disse gjerne etter andre kriterier enn profittmaksimering, som vi legger til grunn at private virksomheter gjør. Det er likevel slik at deltakelse i merkeordninger vil kunne være attraktivt for offentlige virksomheter, for å bidra til effektiv kommunikasjonen til deres målgrupper. Hvordan offentlige virksomheter fremstår utad og oppfattes av allmennheten, kan påvirke mulighetene virksomhetene har til å utføre sine samfunnsoppdrag på en effektiv måte. Det kan for eksempel være kommuner, forvaltningsorganer eller offentlige virksomheter som ønsker å være synlige og å nå ut til spesielle målgrupper med viktig informasjon, eller som har behov for samarbeid og velvilje fra privatpersoner for å løse sine oppgaver. Dersom målgruppen har positive assosiasjoner til den offentlige virksomheten, kan det øke tilliten og gjøre slike prosesser enklere og mer effektive. Deltakelse i merkeordninger som bidrar til effektiv kommunikasjon av viktige budskap og verdier, kan dermed være ett mulig virkemiddel som offentlige virksomheter kan ta i bruk for å løse sine oppgaver på en effektiv måte. Det kan også være at politikere i kommuner eller på nasjonalt nivå ønsker å markere seg på miljø, etisk handel, mangfold med videre. I ytterste fall vil det kunne gi et «pålegg» om at offentlige virksomheter skal delta i merkeordninger.

Både private og offentlige aktører kan også delta i merke- og sertifiseringsordninger av andre hensyn. Et viktig eksempel på dette er knyttet til rekruttering. Informasjonsasymmetri vil også kunne oppstå i arbeidsmarkedet mellom dem som tilbyr arbeidskraft – arbeidstakerne – og dem som etterspør arbeidskraft – arbeidsgiverne. Arbeidstakerne har typisk mindre kunnskap om arbeidsplassen enn arbeidsgiver, og arbeidsgiver har mindre informasjon om arbeidstakerens egenskaper enn arbeidstakeren selv. På samme måte som en merkeordning kan gi forbrukere informasjon om egenskaper ved en markedsaktør, kan denne også gi arbeidstakere informasjon om verdier og målsettinger hos en potensiell arbeidsgiver, og slik øke arbeidsgiverens insentiver til å investere i disse egenskapene. Arbeidsgivere som deltar i merkeordninger som arbeidstakerne verdsetter, kan også fremstå mer attraktive og få en fordel i konkurransen om å tiltrekke seg de best kvalifiserte arbeidstakerne. Dette vil altså gjelde både private og offentlige virksomheter og vil være et særlig relevant hensyn når det gjelder en merkeordning for mangfold. En slik merkeordning kan både påvirke rekruttering gjennom å gi insentiver til å investere i mangfold og gi de samme arbeidsgiverne bedre tilgang på gode arbeidstakere. I et intervju har vi fått innspill fra en stor privat IT-virksomhet om at de oppfatter at mulige arbeidstakere ofte vurderer det som positivt at bedriften har oppmerksomhet på mangfoldsarbeid.

Deltakelse i merkeordninger kan også være et ledd i generell posisjonering og merkevarebygging som ikke kun retter seg mot forbrukere eller arbeidstakere. Både offentlige og private virksomheter kan ha interesser i å sende signaler eller posisjonere seg på en bestemt måte både i forhold til konkurrenter (signalisere sin forretningsstrategi) og opp mot myndigheter og interesseorganisasjoner (Heidenstrøm, 2011).

For noen aktører kan deltakelse i merkeordninger der det stilles konkrete krav, også bidra i deres interne prosesser, gjennom retning og fokus og et mer systematisk arbeid for å oppnå mål som virksomheten uansett ville arbeidet mot. Mange vil også verdsette muligheten for læring og erfaringsutveksling med andre virksomheter som deltar i ordningen, og som har samme mål.

En merkeordning kan også inneholde andre typer virkemidler som kan øke insentivene til deltakelse og dermed effekten av ordningen. Det kan være medlemsfordeler i form av tilgang til et kompetanseprogram med kursing, læringsmaterieell, rapporteringsstandarder, konferanser etc. Noen merkeordninger mottar offentlig støtte som kan benyttes til å dekke denne type kostnader, redusere medlemsavgiften for deltakerne og eventuelt også dekke tilskuddsordninger innenfor merkeordningen. Dette kan gi virksomheter en annen type motivasjon til å knytte seg til ordningen utover motivasjonen som ligger i å få tilgang til en effektiv og troverdig måte å signalisere kvalitet på.

Virkninger av en merkeordning på konkurranse og vare- og tjenestetilbudet

Markeder med velfungerende konkurranse er viktig for å sikre effektiv ressursbruk, innovasjon og et best mulig tilbud til forbrukerne (lave priser / høy kvalitet). Avhengig av innretning vil en ordning for mangfoldsmerking kunne påvirke konkurransen i markedene den berører, på ulike måter.

Som beskrevet vil merkeordninger kunne bidra til at signalisering av bevisst og langsiktig mangfoldsarbeid kan gjøres effektivt og troverdig, og dermed bli et reelt konkurranseparameter. En ønsket virkning vil være at sertifiserte bedrifter oppnår et konkurransefortrinn fordi kundene ønsker å kjøpe varer og tjenester fra aktører som kan dokumentere at de arbeider systematisk for å sikre mangfold og likestilling og forebygge diskriminering. Konkurransefortrinnet vil øke jo større legitimitet og utbredelse en slik ordning har, og jo mer kundene verdsetter og har betalingsvilje for merket eller sertifiseringen. Ved å sette kunden i stand til å i større grad handle etter egne preferanser kan merkeordningen bidra til å øke samfunnsøkonomisk effektivitet.

Samtidig vil en merkeordning for mangfold innebære ulike former for kostnader og administrasjon for bedriftene som ønsker å sertifiseres eller få tilgang til et merke. Jo mer arbeidskrevende og kostbart det er for bedrifter å oppnå en sertifisering, jo mer vil dette favorisere større aktører som har tilstrekkelig bemanning og ressurser til å gjennomføre nødvendige prosesser. For små og/eller nyetablerte selskaper vil det være relativt mer krevende å påta seg kostnadene og merarbeidet knyttet til en slik sertifisering. På denne måten kan en merkeordning gi utilsiktede konkurransevidende effekter mellom ulike typer aktører. Merkeordningen kan gi samfunnsøkonomiske tap dersom den skaper kunstige konkurransefortrinn mellom aktører som har like kvaliteter, men ulik reell tilgang til merkeordningen.

I hvilken grad ordningen faktisk er egnet til å påvirke konkurransen (positivt eller negativt), vil avhenge av at ordningen får en viss utbredelse, det vil si om viktige kunder og innkjøpere verdsetter eller også krever en slik sertifisering. En effektiv måte å sikre at ordningen får relevans på, kan være å oppfordre til eller pålegge offentlige aktører å kjøpe varer og tjenester fra sertifiserte tilbydere. Dette vil øke insentivene til å omfattes av merkeordningen, og det kan slik sett bidra til at flere bedrifter gjør en innsats for å oppfylle kravene til sertifisering. Samtidig vil det kunne føre til at tilbydere som ikke har de nødvendige finansielle og administrative ressurser til å delta i merkeordningen, utelukkes fra konkurransen. Dette må også ses i lys av at kravene i merkeordningen vil komme på toppen av andre dokumentasjonskrav, sertifiseringsordninger og finansielle og administrative kostnader som tilbyderne i offentlige anbudsprosesser står overfor.

4.2 Hva skal til for at en merkeordning får effekt?

Opprettelse av merkeordninger har vært et populært virkemiddel for å løse problemer med asymmetrisk informasjon, og ulike ordninger har vært initiert både av markedsaktører og bransjeorganisasjoner som har sett behov for et verktøy for å kommunisere kvaliteter på en troverdig måte. Merkeordninger har også vært opprettet av offentlige myndigheter og forbrukerorganisasjoner, med mål om å øke forbrukeres kjøpermakt ved å gi dem mulighet til å ta mer informerte valg i situasjoner og markeder hvor informasjonsproblemer typisk er betydelige.

I noen tilfeller har merkeordninger også vært opprettet av offentlige myndigheter eller organisasjoner med en intensjon om å endre aktørers atferd i en ønsket retning. Dette er en form for såkalt nudging, eller dulting på norsk. Sistnevnte hensyn er også et utgangspunkt for at IMDi nå vurderer opprettelse av en merkeordning for mangfold og ønsker å få utredet om dette kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å bidra til inkludering og utnyttelse av innvandres kompetanse i arbeidslivet. Også i en slik sammenheng vil den sentrale virkningsmekanismen være at aktørene får insentiver til å øke investeringer i mangfoldsarbeid gjennom at de får tilgang på en troverdig måte å kommunisere at de legger ressurser i dette på.²³

Merkeordninger er ofte frivillige ordninger som aktører kan velge å knytte seg til, og som målgruppen for budskapet kan velge å forholde seg til.²⁴ For at en merkeordning skal ha effekt, er det dermed helt essensielt at merket faktisk benyttes – det vil si at aktører velger å knytte seg til og delta i merkeordningen. Det er først dersom merkeordningen benyttes, at den kan bidra til å endre atferd og dermed også bidra til måloppnåelse, som her er å øke innvandreres fotfeste i arbeidslivet. I merkeordninger kan det også være elementer av nettverkseffekter²⁵ og stordriftsfordeler²⁶, noe som øker viktigheten av bred deltakelse. En helt sentral forutsetning for å utforme en vellykket merkeordning er derfor knyttet til å sikre deltakelse.

Ovenfor har vi vist at virksomheters motivasjon for å delta i merkeordninger kan variere, og at den kan være sammensatt. Vi kan likevel trekke frem noen vesentlige kriterier som øker sannsynligheten for at en merkeordning skal tilføre verdi for virksomhetene, og som dermed gjør den interessant å delta i. Et helt sentralt moment er at ordningen faktisk bidrar til *effektiv formidling av informasjon som er verdifull for mottaker*, enten dette er en forbruker, en arbeidstaker eller en annen type aktør. Det innebærer at:

1. Merkeordningen må opplyse om kvaliteter som mottaker verdsetter

Merket må gi informasjon om kvalitetsaspekter eller egenskaper som mottakeren av signalet faktisk er opptatt av, og som det er kostbart eller umulig for mottakeren å skaffe informasjon om på egen hånd. For en kjøper vil det innebære at hun har betalingsvilje for de aktuelle kvalitetene, men ikke evner å identifisere leverandørene som tilbyr denne. For en arbeidstaker innebærer det at hun ønsker en arbeidsgiver som innehar disse egenskapene, men ikke kan være sikker på hvilke arbeidsgivere dette er.

²³ Dette gjelder dersom det ikke er andre virkemidler knyttet til ordningen som gir motivasjon til deltakelse – herunder kompetansebyggingsprogrammer eller tilgang på tilskudd o.l.

²⁴ Det finnes også obligatoriske merkeordninger, f.eks. energimerkeordningen.

²⁵ Nettverkseffekter innebærer at nytten av å delta for den enkelte øker jo flere som er med i ordningen. Slik kan høy deltakelse i seg selv styrke troverdigheten og verdien av ordningen, i alle fall opp til et visst punkt. Spesielt vil det gjelde dersom virksomheter med godt renommé på inkludering og mangfold velger å delta i ordningen.

²⁶ Stordriftsfordeler innebærer at gjennomsnittskostnadene for deltakelse faller med antall medlemmer, fordi faste kostnader kan fordeles på flere. Eksempler på slike kostnader kan være administrasjons- og markedsføringskostnader, som ikke nødvendigvis øker i takt med antall medlemmer. Jo flere som deltar, jo lavere kan dermed medlemsavgiftene være.

I vår sammenheng vil dette kriteriet innebære at (en del) kunder, samarbeidspartnere og arbeidstakere i utgangspunktet verdsetter at virksomheter jobber bevisst med inkludering av innvandrere, men at de ikke har tilstrekkelig informasjon til å ta hensyn til denne preferansen ved valg av leverandør eller arbeidsgiver. Sett fra virksomhetenes side mangler de et verktøy for å effektivt kunne formidle denne egenskapen, det vil si sitt arbeid med inkludering av innvandrere. Vi kan si at dette kriteriet reflekterer *behovet for eller etterspørselen etter* den informasjonen en merkeordning kan formidle – og i dette tilfellet informasjon om virksomhetens innsats for inkludering av innvandrere i arbeidslivet.

2. Merkeordningen må gi presis og troverdig informasjon

Dersom det første kriteriet er oppfylt, vil det neste kriteriet være at merkeordningen bidrar til å løse det aktuelle informasjonsproblemet gjennom å gi et presist og troverdig signal om de forholdene mottakeren er opptatt av.

I hvilken grad en merkeordning vil gi troverdig og relevant informasjon, vil avhenge av ordningens utforming. Jo mer transparente og enhetlige krav som stilles til deltakelse, jo bedre og mer presise signaler vil sendes til mottakeren om de relevante kvalitetsaspektene. For at signalet også skal være troverdig, må mottakerne ha tillit til at merkeordningen sikrer at påstandene som benyttes i markedsføringen, er dokumenterbare. Jo strengere kontroll og verifikasjon med påstandene som fremsettes, jo mer troverdig vil signalet være. Dette vil gjerne også kreve involvering av en nøytral tredjepart, jf. forbrukerrådets kriterier som er omtalt i kapittel 3.3.

En merkeordning som gir et troverdig og presist signal om kvalitet, vil sette mottakeren bedre i stand til å uttrykke sine preferanser i valg av leverandør, arbeidsgiver og liknende, og øker slik virksomhetenes incentiver til å investere i kvalitetene som mottaker ønsker seg. Gjennom denne mekanismen vil en velfungerende merkeordning kunne bidra til å øke arbeidsgiveres innsats med inkludering av innvandrere og dermed til målet om å bedre innvandreres fotfeste i arbeidslivet.

Heidenstrøm et al. (2011)²⁷ fremhever at merkeordninger som er eid eller administrert på vegne av det offentlige, ofte er i en privilegert posisjon når det gjelder å forme det legale og institusjonelle landskapet markeds konkurransen og merkingen skjer innenfor. Denne posisjonen har de i kraft av den legitimiteten de har ved å være ikke-kommersielle/markedsuavhengige, og gjennom sitt mandat som håndhevere av den demokratiske folkeviljen. Offentlige merker har derfor ofte en privilegert posisjon i folks oppfatning, de nyter høyere tillit og har ofte større gjennomslag. Dette kan tolkes i den retning at et mangfoldsmerke – for å skape troverdighet og gjennomslag og for at virksomheter skal benytte dette – bør være i det offentliges regi.

3. Merkeordningen må være kostnadseffektiv

Dette kriteriet innebærer at kostnadene ved å delta i ordningen ikke må overstige nytten. Dette vil avhenge av ordningens utforming og om merkeordningen også suppleres av andre tiltak som reduserer kostnader eller øker nytte av ordningen.

Kostnadene for deltakelse i en merkeordning vil typisk bestå av kostnader knyttet til å oppfylle krav og dokumentasjon av disse og kostnader knyttet til eventuell verifikasjon og sertifisering av tredjepart. Videre vil det være kostnader for opprettelse og drift av ordningen som gjerne vil dekkes helt eller delvis av en medlemsavgift. I en mangfoldsmerkeordning vil virksomhetenes kostnader typisk øke jo strengere krav det settes til virksomhetenes arbeid med inkludering av innvandrere, til dokumentasjon av dette arbeidet og til tredjeparts verifikasjon og kontroll av dokumentasjonen.

²⁷ https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/5259/file77467_oppdagsrapport_2-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Som nevnt kan medlemmene av en merkeordning også få nytte av deltakelse utover den informasjonskanalen de får tilgang til. For eksempel kan virksomhetene få nytte av ulike medlemsfordeler, og da særlig kompetanseutviklingsprogrammer eller andre goder eller tilskudd som er knyttet til ordningen. Potensielle kostnader i forbindelse med en merkeordning omtales i kapittel 8.2.

Merkeordninger med høye kostnader kan også gi utilsiktede konkurransevridende effekter mellom virksomheter som innehar de samme kvaliteter, men som har ulik evne til å oppnå et merke eller en sertifisering som følge av kostnadene og administrasjonen det innebærer. Dette kan føre til både en mindre effektiv konkurranse og ressursutnyttelse og en redusert måloppnåelse. Vi drøfter denne type virkninger blant annet i vurderingen av en sertifiseringsordning i kapittel 9.2.3.

4.2.1 Oppsummering – mulige effekter av en merkeordning

Vi har ikke funnet studier som dreier seg om mulige effekter av merkeordninger for mangfold. Studiene vi har identifisert, dreier seg i hovedsak om merkeordninger innenfor dagligvarehandelen og om mulige effekter av slike ordninger. Med forbehold om at vi ikke har gjort inngående systematiske søk, er det etter vår oppfatning få eller ingen studier som kan dokumentere effekter av merkeordninger knyttet til eksempelvis holdninger, motivasjon eller endret forbrukeratferd.

I rapporten utarbeidet av Heidenstrøm et al. (2011)²⁸ og i samtale med en forsker på feltet blir det fremhevet at det ikke nødvendigvis er merkeordningen i seg selv som gir effekt, men at oppmerksomheten en slik merkeordning kan gi, kan bidra til økt interesse for merkeordningens tema, for eksempel etisk handel, bærekraft eller, i kontekst av denne utredningen, mangfold

For å få ytterligere innsikt i mulige effekter av en merkeordning er det hensiktsmessig å se merkeordninger opp mot økonomisk markedsteori. Denne teorien beskriver hvilke mekanismer som ligger til grunn for at arbeidsgivere og mulige arbeidstakere skal oppfatte at en merkeordning gir merverdi for dem. Merverdien er knyttet til hvilken informasjon, kvalitet og hvilke kostnader en slik ordning vil gi relevante aktører. For at en merkeordning skal kunne få effekt, er det essensielt at ordningen tas i bruk, og økonomisk markedsteori gir oss innsikt i hvilke mekanismer som må ligge til grunn for at virksomheter vil se det som hensiktsmessig å ta en slik merkeordning i bruk.

²⁸ https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/5259/file77467_oppdagsrapport_2-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5 Etablerte virkemidler og tiltak i Norge

Det er etablert ulike virkemidler for inkludering og mangfold i arbeidslivet. Flere av disse virkemidlene er rettet mot arbeidsgivere. I dette kapitlet beskriver vi noen av de mest sentrale virkemidlene som finnes i dag.

5.1 Aktivitets- og redegjørelsesplikten i

I Norge reguleres arbeidsgiveres arbeid med inkludering og mangfold blant annet gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, som inneholder en aktivitets- og redegjørelsesplikt.²⁹

Aktivitets- og redegjørelsesplikten ble styrket fra 1.1.2020. Da ble aktivitetsplikten tydeliggjort og konkretisert, og arbeidsgivere ble pålagt en dokumentasjons- eller redegjørelsesplikt.³⁰

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er todelt, med én plikt for arbeidsgivere og én del som omhandler offentlige myndigheter som tjenesteytere. Nedenfor oppsummerer vi delene som omhandler arbeidsgivere.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere beskrives på Likestillings- og diskrimineringsombudets (LDO) nettsider som virksomhetens HMS-arbeid når det gjelder å fremme likestilling og hindre diskriminering.³¹

Plikten er forankret i likestillings- og diskrimineringslovens kapittel 4 § 26, og § 26 a presiserer blant annet:

§ 26 a. 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

²⁹ I denne kartleggingen har vi ikke gjennomført en full gjennomgang av regelverk, konvensjoner og avtaler som påvirker og regulerer mangfolds- og likestillingsarbeid i virksomheter, slik som for eksempel den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, arbeidsmiljøloven, hovedavtaler mv. Vi har fremhevet aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven fordi den gir noen eksplisitte krav til hvordan norske virksomheter skal jobbe med mangfold og inkludering.

³⁰ Dokumentasjonsplikten som pålegges små arbeidsgivere, er av et mindre omfang enn redegjørelsesplikten, og innebærer at skriftlig informasjon om arbeidet skal være tilgjengelig for innsyn (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.1.2020-fra-kulturdepartementet/id2683102/>).

³¹ <https://www.ido.no/jobbe-for-likestilling/i-arbeidslivet/Aktivitets-og-redegjorelsesplikten/>.

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 (...).

§ 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. (...)

Loven beskriver en generell og en mer konkretisert aktivitetsplikt for norske virksomheter. Den generelle aktivitetsplikten tydeliggjør at alle norske virksomheter, uavhengig av størrelse, skal jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Den mer konkrete aktivitetsplikten omfatter alle offentlige arbeidsgivere og private arbeidsgivere med over 50 ansatte eller med 20 ansatte eller mer, dersom en av partene i arbeidslivet krever det, og det er som beskrives i § 26 andre ledd bokstav a til d over.

Loven dekker følgende diskrimineringsgrunnlag (§ 6):

(...) kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

I tillegg til aktivitetsplikten har arbeidsgivere ifølge loven en redegjørelsesplikt for hvordan de jobber med å oppfylle aktivitetsplikten, det vil si at det skal redegjøres for hvordan det jobbes med § 26 andre ledd bokstav a til d.

Offentlige myndigheter og organisasjonene i arbeidslivet har også lovpålagte plikter for aktivt arbeid mot diskriminering, disse fremgår i henholdsvis § 24 og § 25.

§ 24 pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det presiseres videre i paragrafen at dette også inkluderer å forebygge trakassering, seksuell trakassering og kjønnsbasert vold og motarbeide stereotypisering.

Om redegjørelsesplikten til offentlige myndigheter står det følgende:

Offentlige myndigheter skal redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid. Offentlige myndigheter skal redegjøre for hvordan de arbeider med å omsette prinsipper, prosedyrer og standarder for likestilling og ikke-diskriminering til handling. Offentlige myndigheter skal vurdere resultatene som er opp-

nådd, og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover. Redegjørelsen skal gis i årsrapport, i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.³²

Om organisasjonene i arbeidslivets plikter står det følgende i § 25:

Arbeidslivets organisasjoner skal, innenfor sine virkefelt, arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten er i hovedsak rettet mot offentlige og private virksomheter med flere enn 50 ansatte, og med en nedre grense på 20 ansatte. Samtidig som loven tydeliggjør regler og plikter, følges dette i liten eller ingen grad opp med sanksjoner ved manglende etterlevelse. Det blir i vår gjennomgang stilt spørsmål ved den reelle effekten aktivitets- og redegjørelsesplikten har. Samtidig blir det også fremhevet at lovens krav selvsagt ligger til grunn for forventninger om aktivitet, og at dersom en skal etablere et reelt mangfoldsmerke, må det ha kriterier som går utover lovens krav.

5.2 Inkluderingsdugnaden

Inkluderingsdugnaden er et felles samfunnsoppdrag for å få flere av dem som er i arbeidsfør alder, i jobb. Dugnaden gjelder både privat og offentlig sektor, men staten har fått tydelige føringer på seg i sitt arbeid med å inkludere flere.

I inkluderingsdugnaden har regjeringen satt et mål om at 5 prosent av de nyansatte i statlige virksomheter skal ha nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt endringsforslag i forskrift til statsansatte-loven på høring høsten 2019. Den nye forskriften trådte i kraft 1.1.2020.

Endringene har til formål å legge bedre til rette for at statlige virksomheter kan føre en inkluderende rekrutteringspraksis, og for at målet med regjeringens inkluderingsdugnad kan nås.

I forskriften til statsansatteloven går det nå frem at dersom det er kvalifiserte søkere med funksjonsnedsettelse eller hull i CV-en, skal arbeidsgiver kalle minst én søker i hver av disse gruppene inn til intervju. Innkalling til intervju gjør det mer sannsynlig at arbeidsgiver blir mer oppmerksom på kompetansen til søkere fra disse gruppene, og det kan hjelpe til å bryte ned noen ekstra barrierer som søkere med funksjonsnedsettelse eller hull i CV-en møter i rekrutteringsprosesser.

Rapporteringskravet i årsrapportene til de statlige virksomhetene er rettet mot to marginaliserte grupper i norsk arbeidsliv, personer med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. Det foreligger ikke et tilsvarende krav om rapportering på nyansettelser av innvandrere

Flere av respondentene fra de statlige virksomhetene, mener at det burde være et tilsvarende rapporteringskrav og krav om måloppnåelse for sysselsetting av innvandrere som for personer med hull i CV-en og personer med nedsatt funksjonsevne. Det er en bred oppfatning at et rapporteringskrav i årsrapportene bidrar både til økt bevissthet og til en potensiell synliggjøring av mangfoldsarbeidet i virksomheten.

³² Likestillings- og diskrimineringsloven § 24.

5.3 Statens personalhåndbok

I Statens personalhåndbok kapittel 1.6 «En personalpolitikk for å styrke inkludering og mangfold» er det beskrevet at

staten skal speile mangfoldet i befolkningen når det gjelder kjønn, alder, funksjonsevne, etnisk bakgrunn, seksuell orientering mv. Mangfold i den statlige personalstyrken støtter opp under mulighetene for god måloppnåelse og bidrar til at staten kan yte gode tjenester til alle samfunnsborgere uansett bakgrunn og livserfaring.

Det er videre beskrevet at «en sentral lederoppgave er å sørge for at målet om mangfold er solid forankret i virksomhetens overordnede personalpolitikk, i den daglige ledelsen og i personalarbeidet.» I personalhåndboken er imidlertid definisjonen av mangfold knyttet til alle diskrimineringsgrunnlagene, ikke kun innvandrere. Ifølge flere informanter vi har snakket med i våre intervjuer, er det problematisk at mangfold slik det er avgrenset til i denne utredningen, kun dreier seg om innvandrere.

I personalhåndboken er det utarbeidet et forslag til en standardtekst om krav for å oppfylle positiv særbehandling.

For at søkere skal være innforstått med virkemidlene knyttet til inkludering og mangfold oppfordres virksomhetene til å innarbeide følgende standardtekst i utlysningsteksten:

Dersom det er kvalifiserte søkere med funksjonsnedsettelse, hull i CV-en eller innvandrerbakgrunn skal vi innkalle minst én søker i hver av disse gruppene til intervju. For å bli vurdert som søker i disse gruppene, det vil si positivt særbehandlet på denne måten, må søkerne oppfylle visse krav. Les mer om kravene på Arbeidsgiverportalen³³.

Vi oppfordrer søkere til å krysse av i jobbportalen dersom de har funksjonsnedsettelse, hull i CV-en eller innvandrerbakgrunn. Avkrysningene i jobbsøkerportalen danner grunnlag for anonymisert statistikk som alle statlige virksomheter rapporterer i sine årsrapporter.

I jobbportalen kan innvandrere på lik linje som personer med hull i CV-en og personer med nedsatt funksjonsevne selv krysse av for at de tilhører en av disse gruppene. Intensjonen er at de statlige virksomhetene ved hjelp av dette virkemiddelet i større grad skal kunne identifisere personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden, men også innvandrere, i søknadsbunken.

Det er presisert i personalhåndboken at økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn er viktig i et mangfoldsperspektiv. Statlige virksomheter skal innkalle minst én kvalifisert søker som er innvandrer, eller som er norskfødt med to utenlandskfødte foreldre, til intervju. Dette følger av forskrift til statsansatteloven § 4 b. Kravet om innkalling til intervju gjelder fortrinnsvis søkere som selv har innvandret, eller som er norskfødt, men som har foreldre som har innvandret fra Europa utenom EU/EFTA, Asia, inkludert Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika og Oseania, utenom Australia og New Zealand. Definisjonen av innvandrer i Statens personalhåndbok er mer konkretisert enn definisjonen som er lagt til grunn i denne utredningen. Med innvandrer i utredningen menes «innvandrer fra ikke-nordisk land». Dette reiser spørsmålet om hvilken definisjon av innvandrer man skal/bør legge til grunn for et mangfoldsmærke for innvandrere – og hvilke implikasjoner kan en «stram» versus «løs» definisjon av innvandrer ha for et tiltak som et mangfoldsmærke?

For de statlige virksomhetene er det en rekke krav som skal ligge til grunn ved rekruttering og nyansettelser, ifølge personalhåndboken. Som nevnt i tidligere avsnitt setter flere av våre informanter spørsmålsteget ved at mangfold i utredningen av et mangfoldsmærke kun skal handle om mangfold knyttet til innvandrere. Vi kommer tilbake til dette i drøftingen av en eventuell merkeordning senere.

³³ <https://arbeidsgiver.difi.no/>

5.4 Andre offentlige tiltak og virkemidler

For de statlige virksomhetene er det utviklet en rekke virkemidler for å motivere til økt bevissthet om mangfold som en ressurs.³⁴ Tiltaket «Inkluderingspakke til statlige virksomheter» inneholder tips og råd om hvordan rekruttere mer inkluderende. Idébanken er en informasjonstjeneste om inkluderende arbeidsliv. Her deles ideer og kunnskap om sykefravær, arbeidsmiljø, seniorpolitikk og inkludering. Her finnes også tips vedrørende etnisk mangfold på arbeidsplassen.³⁵ På arbeidsgiverportalen er det for øvrig mye annen informasjon om ulike støtteordninger og henvisning til veiledningsmateriell. Informasjons- og veiledningsmateriellet er ikke spesifikt knyttet til innvandrere, og mye av dette dreier seg om målgruppen for inkluderingsdugnaden. De tiltakene som er utviklet med tips og råd, kan også benyttes av private virksomheter. Men i hvilken grad det er naturlig for private virksomheter å oppsøke arbeidsgiverportalen i staten, er nok høyst usikkert.

NHO har i sitt prosjekt «Ringer i vannet» utviklet verktøy og relevant informasjon med råd og tips knyttet til inkludering i arbeidslivet.³⁶ Mye av denne informasjonen er rettet mot målgruppen for inkluderingsdugnaden, men den retter seg også mot personer som står utenfor arbeidslivet.

I skrivende stund er det et tiltak/virkemiddel som er under utvikling, og som skal bidra til å sikre at de statlige virksomhetenes rekrutteringsprosess er åpen for mangfold. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) utvikler et e-læringskurs i mangfoldsrekruttering i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).³⁷ Her defineres mangfold på følgende måte «[m]angfold handler ikke om en bestemt forskjell (etnisk bakgrunn, kjønn, alder), men om menneskelig variasjon og større bredde av kompetanse. Mangfoldsrekruttering handler om at ledere skal utvikle gode rutiner i rekrutteringsprosessen, slik at de i større grad verdsetter, inkluderer og rekrutterer mangfold».

Andre virkemidler for å motivere arbeidsgivere til å ansette personer som «faller utenfor arbeidslivet», er ulike tilskuddsordninger. Det finnes i dag ulike tilskuddsordninger som kan brukes til å stimulere arbeidsgivere til å rekruttere personer som står utenfor arbeidslivet. Ordningene er imidlertid i hovedsak innrettet mot mulige arbeidstakere med behov for tilrettelegging eller nedsatt funksjonsevne. Disse tilskuddene er rettet mot både statlige og private virksomheter.

NAV – Inkluderingsstilskudd

Arbeidsgivere kan få dekket utgifter til tilrettelegging av arbeidsplassen gjennom inkluderingsstilskudd. Tilskuddet skal kompensere for eventuelle merkostnader bedriften har i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen.

Inkluderingsstilskudd kan blant annet dekke ekstra innkjøp av møbler, arbeidshjelpemidler, personlig utstyr, IKT-hjelpemidler, programvare, lisenser, forsikringer, kurs og kortere opplæringstiltak for å kunne utføre avtalte arbeidsoppgaver. Tilskuddet kan også benyttes om det er behov for å bruke eksterne ressurser til å vurdere nødvendig tilrettelegging.

³⁴ <https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/inkluderingsdugnaden>

³⁵ <https://www.idebanken.org/>

³⁶ <https://www.nho.no/samarbeid/inkludering-i-arbeidslivet/>

³⁷ https://arbeidsgiver.difi.no/nyhet/2020/10/e-laeringskurs-i-mangfoldsrekruttering-kommer-snart?pk_source=campaign-plugin&pk_medium=email&pk_campaign=Nyhetsbrev%20fra%20Arbeidsgiverportalen-%20%20uke%2043.%202020

NAV – Mentortilskudd

Hvis arbeidssøkeren har behov for oppfølging på arbeidsplassen for å kunne få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet, kan arbeidsgiveren søke om tilskudd til en mentor.

Tilskudd til mentor innebærer å frikjøpe en arbeidskollega som kan gi praktisk hjelp, veiledning og opplæring til personen som blir ansatt. Denne støtten kan vanligvis gis i seks måneder. Hvis arbeidssøkeren har nedsatt arbeidsevne, kan det gis tilskudd i inntil tre år.

NAV – Lønnstilskudd

NAV kan gi et midlertidig eller varig lønnstilskudd til virksomheten dersom den ansetter en person på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Perioden med midlertidig lønnstilskudd kan utgjøre en avtalt sats av lønnen i inntil ett år, og i inntil to år for en person med nedsatt arbeidsevne.

5.5 Gjeldende lovverk for ikke-diskriminering og økt likestilling og mangfold i arbeidslivet

Verken Grunnloven eller menneskerettighetene er til hinder for at det innføres en ordning med mangfoldsmerking. Slik vi ser det, tilrettelegger tvert imot Grunnlovens § 110 for at en merkeordning, i alle fall for offentlige myndigheter, kan forankres i den grunnlovfestede retten til arbeid for alle.

I likestillings- og diskrimineringsloven er det bestemmelser om forbud mot diskriminering. Forbudet mot diskriminering er likevel ikke uten unntak, siden det er gitt hjemmel til såkalt «positiv særbehandling» i likestillings- og diskrimineringsloven § 11, som gir adgang til å iverksette positive tiltak for å fremme reell likestilling i samsvar med lovens formål.

Slik vi ser det, vil reglene om positiv særbehandling være godt egnet til å regulere innholdet i en eventuell mangfoldsmerking. Det er viktig å være klar over at en ordning med mangfoldsmerking kun kan gå så langt at formålet med ordningen er oppnådd.

1. januar 2020 ble det innført nye regler om arbeidsgivers såkalte aktivitets-, redegjørelses- og dokumentasjonsplikt. Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder nå konkrete regler om hvordan arbeidsgivere aktivt må arbeide for å motvirke diskriminering og sikre reell likestilling. Reglene om aktivitets- og redegjørelsesplikten er utformet slik at pliktene som pålegges arbeidsgiver, blir mer omfattende jo større virksomheten er. Dokumentasjonsplikten er imidlertid generell, og omfatter alle arbeidsgivere i både privat og offentlig virksomhet, uavhengig av størrelse og antall ansatte – med unntak av mindre virksomheter med færre en 20 ansatte.

Vårt syn er at innføring av en ordning med mangfoldsmerking vil være et egnet tiltak for å sikre at arbeidsgiver faktisk oppfyller de forpliktelsene etter likestillings- og diskrimineringsloven som trådte i kraft 1. januar 2020. For de virksomhetene som på grunn av sin størrelse er pålagt mer omfattende forpliktelser, vil en ordning med mangfoldsmerking kunne representere en forenkling av de lovpålagte forpliktelsene etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Også arbeidsmiljøloven har bestemmelser om forbud mot diskriminering, på samme måte som likestillings- og diskrimineringsloven. Loven har også bestemmelser om positiv særbehandling, som på samme måte som de tilsvarende bestemmelsene i likestillings- og diskrimineringsloven, vil være egnet til å regulere innholdet i en eventuell ordning med mangfoldsmerking.

Vedrørende tariffavtalers regulering av likestilling, mangfold og ikke-diskriminering er vårt inntrykk at det ikke finnes noen omfattende regulering i de tariffavtalene som gjelder i arbeidslivet i dag, av relevans for det aktuelle temaet. Mange av tariffavtalene har også de samme reguleringene.

For reglene om forbud mot diskriminering i både arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven er det bestemmelser om hvordan eventuelle brudd på forbudet håndheves. Det er ikke like strenge regler for håndheving av eventuelle brudd på arbeidsgivers aktivitets-, redegjørings- og dokumentasjonsplikt. En innføring av en ordning med mangfoldsmarkering av virksomheter som rent faktisk følges opp av virksomhetene, vil kunne bøte på den manglende rettslige sanksjonsmuligheten som finnes. I tillegg vil de virksomhetene som i sin strategi setter som mål å oppnå mangfoldsmarkering av virksomheten, bidra til å skape en holdningsendring som vil få konsekvenser langt utover virksomheten.

Når det gjelder anskaffelsesregelverket, må et krav til mangfoldsmarkering vurderes som et eventuelt nytt samfunnsmessig krav. Vår vurdering er at ingen av de eksisterende lovbestemmelsene utgjør en klar og tydelig lovhjemmel for å etablere en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om mangfoldsmarkering for å delta i offentlige anskaffelsesprosesser (konkurranser) og/eller bli tildelt kontrakter etter gjennomføring av slike.

Dette innebærer at dersom det skal etableres en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om mangfoldsmarkering, må dette forankres i en ny lovbestemmelse.

Det synes imidlertid ikke tvilsomt at det kan stilles krav om mangfoldsmarkering i tilknytning til offentlige anskaffelseskonkurranser og -kontrakter. Dette understøttes av de bakenforliggende EØS-direktivene. Vi har foreløpig ikke vurdert hvordan kravet eventuelt kan stilles (eksempelvis som et krav om å bli kvalifisert for deltakelse, som et tema for den kvalitative vurderingen av ytelsen eller som et løpende kontraktsvilkår).

Vi vil understreke betydningen av at ethvert krav oppstilles og utformes slik at det er forenlig med EØS-rettens grunnleggende prinsipper.

Vedrørende personvernrettslige utfordringer ved en merkeordning må det tas høyde for at en merkeordning i realiteten vil kunne være utleverende eller stigmatiserende for dem som faktisk utleveres gjennom dokumentasjonen. Dette bør belyses nærmere når en merkeordning er ytterligere konkretisert. Teksten som er utarbeidet om rettslige problemstillinger er lagt i vedlegg til rapporten³⁸.

5.6 Andre eksisterende ordninger og initiativ knyttet til mangfold i norsk arbeidsliv³⁹

I tillegg til mer overordnede virkemidler og tiltak som er beskrevet over, finnes det også ulike former for initiativ og tiltak som er rettet mot å bedre mangfoldet i norsk arbeidsliv. Vi beskriver to av disse nedenfor. Hensikten er å synliggjøre at det finnes en bredde av aktiviteter i samfunnet som på ulike måter og med ulike tilnærminger har som mål å legge til rette for økt mangfold og å styrke mangfold som en ressurs.⁴⁰ Vår gjennomgang viser også at det ikke allerede finnes et mangfoldsmærke i Norge slik det som nå utredes. Slik sett vil et merke inngå som et av flere virkemidler eller initiativer uten direkte konkurranse (jf. kriteriet om koherens som beskrives i kapittel 8.4).

³⁸ Mangfoldsmarkering rettslige problemstillinger

³⁹ I tillegg til ordningene beskrevet under utredet vi i 2020 også forslag til en nasjonal informasjons- og veiledningstjeneste og en ny tilskuddsordning for å øke andelen med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet. Dette er eksempler på ordninger som en kan tenke seg eventuelt kan benyttes sammen med en merkeordning.

⁴⁰ I tillegg til de initiativene vi beskriver her, kan det være verdt å merke seg at det også finnes både ulike nettverk og verktøy rettet mot å skape mangfold i arbeidslivet, som for eksempel stiftelsen og nettverket Mangfold i Arbeidslivet (MiA) <https://www.mangfold.no/>.

5.6.1 Likestilt arbeidsliv

Det finnes ikke et etablert mangfoldsmerke i Norge i dag, men det finnes nettverk og en standard for mangfoldsledelse og en sertifiseringsordning for mangfoldsarbeid som nylig er etablert i regi av Agder fylkeskommune.

Likestilt arbeidsliv er en sertifiseringsordning for private og offentlige virksomheter som jobber systematisk og strategisk med å skape mangfold i bedrifter. Formålet med ordningen er ifølge egne nettsider «å gjøre det enklere for virksomheter i privat og offentlig sektor å gjøre en aktiv og systematisk innsats for mangfold og likestilling i egen organisasjon». ⁴¹

Likestilt arbeidsliv er så langt vi har funnet, den eneste sertifiseringsordningen for likestilling og mangfold i arbeidslivet i Norge. Det er nå 22 virksomheter i Likestilt arbeidsliv. 15 fullførte sertifiseringen gjennom piloten, og 7 til har kommet til etter det.

I intervju blir det beskrevet at Likestilt arbeidsliv jobber etter en bred definisjon av mangfold, men med utgangspunkt i diskrimineringsgrunnlagene som identifiseres i likestillings- og diskrimineringsloven. Ordningen startet som en pilot i Agder fylkeskommune i 2015 og er nå organisert som et prosjekt med tre ansatte.

Likestilt arbeidsliv jobber med sertifisering med utgangspunkt i syv innsatsområder:

1. Forankring
2. Inkluderende arbeidsmiljø
3. Rekruttering
4. Tilrettelegging
5. Heltid
6. Livsfase
7. Likelønn

Områdene med tilhørende kriterier for måloppnåelse innenfor hvert av områdene er utarbeidet i samarbeid med forskningsmiljøer. De enkelte virksomhetene tilpasser også hvordan de vil jobbe med områdene, til sin modenhet og arbeidshverdag. Alle virksomheter som skal sertifiseres, sertifiseres innenfor tre av de syv områdene i første runde (dvs. at de fastsetter tiltak de skal jobbe med og rapportere på innenfor tre av områdene), og i resertifiseringen sertifiseres en innenfor alle de syv områdene.

Det er sentralt for å oppnå sertifiseringen at en synliggjør at både satsingen og arbeidet er tydelig ledelsesforankret, og at en jobber utover det med strukturer og rammer for mangfoldsarbeidet. Det er en viktig intensjon med sertifiseringsordningen å bidra til at det etableres strukturer som bidrar til at mangfoldsarbeidet ikke blir avhengig av enkeltpersoner og «ildsjeler». Ordningen har også lagt seg tett opp til FNs bærekraftsmål og krever at det skal være fokus på disse i virksomhetene, og den anbefaler også sertifisering etter norsk standard for mangfoldsledelse som et mulig tiltak (men ikke noe krav) for å oppnå sertifisering.

Det er også en intensjon med Likestilt arbeidsliv å bidra til å samle arbeid og tiltak på mangfoldsfeltet slik at en ikke ender opp med en rekke konkurrerende ordninger på tilgrensende områder.

Virksomhetene må utarbeide handlingsplaner for arbeidet og rapportere på tiltak i arbeidet. Likestillingssentrene i Norge (det er tre stykker) stiller med sertifisører. Likestilt arbeidsliv fremhever altså mangfoldsledelse som ett element i en bedrifts mangfoldsarbeid. Vi utdyper nedenfor noe om hva som finnes på dette området i Norge.

⁴¹ <https://likestilltarbeidsliv.no/om-likestilt-arbeidsliv-2/>.

5.6.2 Mangfoldsprisen

Mangfoldsprisen er statens utmerkelse for fremragende bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet.

Formålet med prisen er å fremme etnisk mangfold, bedre bruk av innvandreres kompetanse og øke rekrutteringen av innvandrere i arbeidslivet. Dette skal skje gjennom å løfte frem gode eksempler på etnisk mangfold i arbeidslivet som kan inspirere andre. Prisen utdeles i regi av Kunnskapsdepartementet.

Det er etablert et sett med tildelingskriterier som ligger til grunn for prisen. Virksomheter som vurderes for prisen, må blant annet kunne vises til god bruk av innvandreres kompetanse og etnisk mangfold på ulike nivåer i virksomheten og blant ulike stillingskategorier. I tillegg må det synliggjøres at en jobber strategisk med å øke det etniske mangfoldet.

Mangfoldsprisen utdeles på to virksomhetsnivåer, en pris for små virksomheter og en for mellomstore og store. Det kåres en vinner på hvert nivå per fylke, og disse regionale vinnerne går videre til en nasjonal konkurranse (22 stk.).

Nasjonalt deles det ut gull, sølv og bronse per nivå, samt en hovedpris til en av de to gullvinnerne.

5.6.3 Ledelsessystemer for mangfold

I 2018 ble standard for mangfoldsledelse utarbeidet og utgitt i Norge under navnet «NS 11201 Ledelsessystemer for mangfold». Standarden er bygget opp på samme måte som ISOs ledelsessystemstandarter og kan integreres i et ledelsessystem som baserer seg på standarder som ISO 9001 for kvalitet, ISO 14001 for miljø og ISO 45001 for arbeidsmiljø.⁴²

Standarden er utviklet for å være et verktøy for å jobbe systematisk med mangfold i ledelsen i en virksomhet, og den vektlegger for eksempel å bygge mangfoldskompetanse i ledelsen på alle nivåer, ha fleksibilitet og evne til å forstå ulike perspektiver, se sammenheng mellom mangfold og verdiskapning, bruke et språk som bygger felles identitet og fremmer gjensidig respekt, være bevisst egne og andres preferanser, handlemåter og kommunikasjonsformer og å ha kompetanse til å kunne bruke potensialet i mangfoldet i oppgaveløsning.

Standarden viser hvordan organisasjoner skal knytte mangfoldet til verdiskapning og oppgaveløsning. Dokumentet spesifiserer krav til ledelsessystemer for mangfold, og det gir et rammeverk for hvordan en organisasjon kan etablere, implementere, gjennomføre, overvåke, vedlikeholde og forbedre systemet. Dette dokumentet kan brukes av alle typer organisasjoner uavhengig av størrelse og organisasjonsform eller sektortilhørighet.

Både veiledning og krav til standarden er utarbeidet av komité SN/K 566 Mangfoldsledelse.

Komiteen har vært sammensatt av medlemmer fra næringsliv, myndigheter, arbeidstakerorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner.⁴³ Ledelsessystemer for mangfold brukes for å

- ▶ utnytte potensialet i organisasjonens mangfold
- ▶ fremme bærekraft, innovasjon og verdiskapning
- ▶ fremstå attraktiv som arbeidsgiver for å tiltrekke seg talenter og allsidig kompetanse

⁴² <https://senterforlikestilling.org/mangfoldsledelse-mer-enn-bare-slogan>.

⁴³ Senter for mangfoldsledelse, Seema, er et senter som jobber både på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå med mangfoldsledelse. De gjennomfører kurs og sertifiseringer (opp mot standarden for mangfoldsledelse). Seema var initiativtaker til standarden for mangfoldsledelse. «Seema bistår organisasjoner med strategisk å linke mangfold til økt verdi på bunnlinjen, øke lønnsomheten i organisasjon samt minimere risiko for tapt verdiskapning.» (seema.no)

I utredningen vurderer vi tre mulige modeller for et mangfoldsmærke. En av modellene som vurderes, er et mangfoldsmærke som en sertifiseringsmodell basert på utvikling av en standard (se kapittel 9.2.3). Til forskjell fra de andre modellene som utredes, inneholder denne modellen større grad av formalisering i alle ledd.

En standard er en felles «oppskrift» på hvordan noe skal lages eller gjennomføres, og en standardisering er prosessen fra behov/idé til ferdig utviklet standard. En standard i) utarbeides etter initiativ fra interessegrupper, ii) gir retningslinjer for hvilke krav som skal settes til varer og tjenester, iii) regulerer hvordan prøving, sertifisering og akkreditering skal gjennomføres, iv) er et forslag til valg av løsning, v) bidrar til utvikling av formålstjenlige og sikre varer, produksjonsprosesser og tjenester, vi) er ofte frivillig å bruke og vii) gir mer detaljerte beskrivelser til EU-direktiver, nasjonale lover og forskrifter.

En standardiseringsprosess kan være tidkrevende og kan kreve både tekniske komiteer og arbeidsgrupper og høringsarbeid.⁴⁴ Men hvis vurderingen er at et mangfoldsmærke burde standardiseres, kan det være en fordel at det allerede foreligger en standardisering for mangfoldsledelse som kort er beskrevet over, og som kan danne utgangspunkt for å standardisere mangfoldsmærket. En slik standardisering vil helt klart være nyttig, både som en kvalitetsvurdering i seg selv, men den kan også være hensiktsmessig sett opp mot harmonisering mot internasjonale standarder (ISO). En internasjonal standard på tvers av ulike land vil helt klart være viktig for å motivere store internasjonale selskaper til å ta i bruk mangfoldsmærking som en del av «brandingen» på det internasjonale markedet.

Det finnes en britisk standard som det også kan være relevant å se nærmere på hvis man ser for seg en standardisering av et mangfoldsmærke og at denne standarden skal være harmonisert med øvrige internasjonale standarder. Standarden *Valuing people through diversity and inclusion. Code of practice for organizations*⁴⁵ et interessant eksempel. Denne standarden gir et rammeverk og anbefalinger for hvordan virksomheter kan utvikle mål, policy og atferd som går utover gjeldende lovverk for å bidra til økt mangfold og inkludering i virksomheten. Vi har ikke kjøpt tilgang til denne standarden, men hvis man etter denne utredningen velger å gå videre med modellen som beskriver et mangfoldsmærke som en sertifiseringsmodell basert på utvikling av en standard, vil det være hensiktsmessig å se nærmere på denne standarden.

5.7 Oppsummering av tiltak og virkemidler i Norge

Gjennomgangen over viser at det finnes ulike virkemidler og tiltak for å bedre mangfoldet i arbeidslivet. Virkemidlene varierer fra lovregler til tiltak og tilbud og gir til sammen en relativt stor bredde i arbeidet for å bidra til at marginaliserte grupper får et godt fotfeste i arbeidslivet. Generelt viser gjennomgangen at de aller fleste virkemidlene nå handler om mangfold i et bredere perspektiv enn kun innvandring. Samtidig utreder IMDi konkrete tiltak spesielt rettet mot å motivere arbeidsgivere til økt sysselsetting av innvandrere. Da vi på oppdrag fra IMDi utredet behovet for en informasjons- og veiledningstjeneste og en tilskuddsordning for virksomheter for å inkludere flere med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet, var behovet for å tydeliggjøre innsatsen mot denne målgruppen et argument for å anbefale tiltakene. Dette argumentet kan også ligge til grunn for vurdering av ytterligere tiltak.

⁴⁴ <https://www.standard.no/standardisering/>

⁴⁵ <https://shop.bsigroup.com/ProductDetail/?pid=000000000030338898>

Et mangfoldsmerke er et annet type virkemiddel enn informasjon, veiledning og ulike tilskuddsordninger. Siden yrkesdeltakelsen blant innvandrere fortsatt er langt lavere enn i yrkesbefolkningen som helhet, og det fortsatt er utfordringer med å inkludere innvandrere i arbeidslivet, kan det se ut som man så langt ikke har lyktes med de virkemidlene som er iverksatt. Det kan tale for å utarbeide/prøve ut andre typer virkemidler, for eksempel et mangfoldsmerke, som supplement til en tilskuddsordning og en informasjons- og veiledningstjeneste.

Samtidig er det slik at flertallet av de vi intervjuet, opplever det som uhensiktsmessig og lite relevant og lite inkluderende å snevre inn definisjonen av mangfold til kun å handle om innvandrere. Med utgangspunkt i slike synspunkt, kombinert med virkemiddelapparatet i staten, som i hovedsak har en bredere definisjon av mangfold, kan det dermed implisere at et mangfoldsmerke som kun dreier seg om innvandrere, i liten grad vil være et naturlig virkemiddel for statlige virksomheter. I Statens personalhåndbok er definisjonen av en innvandrer «strengere» enn den som legges til grunn for et mangfoldsmerke. Disse to forholdene kan gjøre det utfordrende å få statlige virksomheter med i en merkeordning som utredes i denne utredningen.

Det finnes ikke noen merkeordning for mangfold og mangfoldsarbeid i Norge i dag. Men det finnes en sertifiseringsordning som er under utvikling i en tidlig fase: Likestilt arbeidsliv. Likestilt arbeidsliv har en bred tilnærming til mangfold og inkluderer alle diskrimineringsgrunnlagene fra likestillings- og diskrimineringsloven. Ordningen har en relativt fleksibel tilnærming til sertifisering, slik at en virksomhet i stor grad kan utforme fremdrift på mangfoldsområdet selv, tilpasset egne behov, eget marked og egen arbeidshverdag. Likestilt arbeidsliv definerer ikke faste krav til hvilke tiltak en virksomhet skal velge, men krever at det skal utarbeides handlingsplan med konkrete tiltak innenfor først tre og deretter alle syv innsatsområdene i ordningen.

Likestilt arbeidsliv fremstår som det initiativet som ligger nærmest en merkeordning i Norge i dag. Samtidig er det jobbet mye, og det finnes både en standard, etter- og videreutdanning, kurs og nettverk innenfor mangfoldsledelse i arbeidslivet. Mangfoldsledelse fremstår som en helt sentral del av en eventuell merkeordning på mangfoldsområdet, det er vanskelig (umulig) å se for seg et reelt mangfoldsarbeid i en virksomhet som ikke er tydelig forankret i ledelsen, og kommunisert ut som en del av strategier og planer.

6 Mangfoldsmerke i EU

24 EU-land har innført ulike varianter av at «Diversity charter»⁴⁶, som er merkeordninger eller sertifiseringsordninger knyttet til mangfold. Ved å undertegne charteret forplikter virksomheten seg til å fremme mangfold og gi like muligheter for medarbeiderne.

I Norge har man derimot ikke et tilsvarende «Diversity charter». Gjennom aktivitets- og rederegjørelsesplikten (ARP) for arbeidsgivere og offentlige myndighetsutøvere, som er hjemlet i likestillings- og diskrimineringsloven, finnes det imidlertid et rammeverk og en metodikk for hvordan virksomheter kan jobbe systematisk og målrettet for å fremme likestilling og mangfold og forebygge diskriminering. For en nærmere beskrivelse av denne plikten se kapittel 5.1.

I perioden 2004–2019 har til sammen 24 EU-land utarbeidet et «Diversity charter». Dette er et EU-initiativ, og tidspunktet for når de ulike landene har fått utarbeidet et charter, reflekterer når det enkelte land ble medlem av EU. Det første landet som utarbeidet et «Diversity charter», var Frankrike i 2004, deretter følger Belgia (2005) og Tyskland (2006). Hellas og Latvia er så langt de siste landene som har utarbeidet et charter, begge i 2019. Særlig relevante land for denne utredningen er Sverige og Danmark, som fikk utarbeidet et charter i henholdsvis 2010 og 2011.

Etter en gjennomgang av de 24 chartrene fremkommer det til dels store variasjoner i hvordan disse er utarbeidet, selv om det er noen fellestrekk. Utarbeidelsen og/eller lanseringen av charteret er i de fleste land utført av myndighetsaktører i samarbeid med ulike næringslivssammenslutninger og/eller non-profit-organisasjoner.

Et fellestrekk er at alle chartrene har en bred tilnærming til mangfold. Det er ingen land som avgrenser mangfold til kun å dreie seg om etnisk mangfold. De fleste har målformulering og formål som dreier seg om at sertifiserte virksomheter må se verdien av mangfold og legge til rette for en arbeidsplass tuftet på rettferdighet, åpenhet og tillit. Det er også et fellestrekk at både store, mellomstore og små private og offentlige virksomheter kan sertifisere seg. Det vil si at det ikke foreligger noen begrensninger med hensyn til virksomhetsstørrelse eller type virksomhet for å bli sertifisert. Sertifiseringen er frivillig, men det varierer mellom landene i hvilken grad det er lagt opp til at virksomhetene må betale en gitt kostnad for å bli sertifisert.

Forpliktelsene som virksomhetene slutter seg til for å bli sertifisert, og hvor tydelig disse er kommunisert i charteret, varierer mellom landene.⁴⁷ I enkelte tilfeller er det listet opp detaljerte krav til virksomhetene som blir sertifisert. Et overordnet fellestrekk i slike krav er at mangfold skal være en verdi i hele virksomheten. I noen land legges det vekt på at virksomhetene skal utvikle relevante og målbare indikatorer som det skal rapporteres på årlig. Enkelte land har medlemsfordeler virksomhetene kan få ved å undertegne charteret. I de landene der charteret er oversatt til engelsk, er den vanligste medlemsfordelen deltakelse i ulike nettverk og invitasjoner til større arrangementer/konferanser, og i noen tilfeller spesifikk støtte og veiledning i mangfoldsarbeidet.

I det følgende beskriver vi charter som synes særlig relevante for denne utredningen. Vi begrenser oss til charter fra land med charter som er tilgjengelig i nordisk og/eller engelsk språkdrakt.

⁴⁶ Oversikt over europeiske Diversity Charters finnes her: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/diversity-charters-eu-country_en

⁴⁷ Med forbehold om at vi ikke har fått studert nærmere charter fra de landene der det ikke foreligger en engelsk oversettelse.

Det danske charter for mangfoldighed (Diversity Charter Denmark) ble opprettet i 2014.

Charteret er et formelt dokument der ulike virksomheter kan underskrive på at de tilkjenner og støtter opp om mangfold på danske arbeidsplasser. Charteret har et overordnet formål om å vektlegge mangfoldets positive egenskaper og fremme inkludering og motvirke diskriminering på danske arbeidsplasser. I 2014 var det etablert et lokalt mangfoldscharter i København, Aarhus og Odense. Det har blitt gjennomført ulike typer lokale arrangementer for medlemsvirksomhetene i disse kommunene.

Det danske charter for mangfoldighed er en paraplyorganisasjon for de lokale chartrene. Det samler kunnskap og erfaringer fra de lokale innsatsene, og det iverksettes sentrale kampanjer som setter fokus på mangfold og utvikler redskaper og metoder for mangfoldsledelse. Det danske charter for mangfoldighed drives av Foreningen Nydansker og ble etablert i samarbeid med Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold og EU-kommisjonen.⁴⁸

På bakgrunn av hjemmesiden til det danske charteret kan det synes som det ikke har vært noen aktivitet siden 2017. Inntrykket bekreftes av Foreningen Nydansker. Per dags dato er det ingen aktiv innsats i det danske charteret. Årsaken er at det ikke har vært mulig å få/finne videre finansiering av arbeidet. Det danske charteret har hatt, som de øvrige EU-landene, en bred tilnærming til mangfoldsarbeidet. Foreningen Nydansker arbeider i all hovedsak med etnisk mangfold og er en non-profit-organisasjon.

I samtalen med representanten for Foreningen Nydansker gis det uttrykk for et behov for sertifisering kun knyttet til etnisk mangfold. Foreningens tilnærming er at etniske minoriteter i Danmark ikke skal betraktes som annerledes, men at samfunnet bør akseptere at «vi er alle forskjellige og dermed besitter ulike kompetanser». Etniske minoriteter i Danmark ønsker ikke å likestilles med andre marginaliserte grupper, noe som taler for en egen sertifiseringsordning.

I Norge er det også signaler om at etniske minoriteter i arbeidslivet ikke vil likestilles med andre marginaliserte grupper. Et signal kan være at innvandrere ikke inngår i rapporteringskravene i inkluderingsdugnaden, som er en innsats rettet mot offentlige og private virksomheter i Norge for å bevisstgjøre arbeidsgivere om rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

Foreningen Nydansker oppfatter at et charter/mangfoldsmærke først og fremst er nyttig for å øke bevisstheten i virksomhetene om mangfold som en ressurs. De gir uttrykk for at et merke i seg selv antakelig ikke vil være tilstrekkelig, men må ses i sammenheng med flere tiltak. Representanten for det danske charteret mener at en sertifisering kan være et første skritt i riktig retning.

Diversity Charter Sweden er en ideell forening/stiftelse som arbeider for å fremme mangfold i arbeidslivet. Det svenske charteret ble startet i 2010 av A-Search, Skanska, Volvo Car Group, Scandic, L'Oréal Sverige, Lectia, Axfood, Sodexo, Managing Diversity og Novartis. Foreningen har kontorer i Stockholm, Göteborg og Malmö. Det gis tilbud om ulike forelesninger og arenaer for å møtes for medlemsbedriftene på disse stedene. Virksomhetene betaler en avgift differensiert etter virksomhetsstørrelse.

Gjennom regelmessige aktiviteter gis medlemmene muligheter for å dele erfaring og kunnskap i mangfoldsarbeidet. Medlemmene består av virksomheter og organisasjoner som arbeider aktivt med mangfold og inkludering i egen virksomhet.⁴⁹

⁴⁸ <https://www.mangfoldighedsscharter.dk/om-charteret>

⁴⁹ <http://www.diversitycharter.se/sv/om-diversity-charter-sweden>

En representant for Diversity Charter Sweden forteller at det svenske charteret i stor grad er bygd opp og driftes av frivillige. Stiftelsen har én fast ansatt og er avhengig av å motta finansiering. Det opplyses at det ikke er mottatt noen form for finansiering siden november 2019. Det svenske charteret arbeider ut mot alle diskrimineringsgrunnlagene og oppgir at det arbeider aktivt med å rekruttere medlemsbedrifter.

Representanten forteller at det ikke er formulert spesifikke krav som virksomhetene må oppfylle for å være medlem. Virksomhetene som undertegner charteret, blir heller ikke fulgt opp med hensyn til hvordan de arbeider med mangfold i virksomheten. Organisasjonen har stor tro på at gevinstene først og fremst er knyttet til kunnskapsdeling og nettverk på tvers av medlemsvirksomhetene. Det er et ønske at medlemsvirksomhetene skal markedsføre at de har merket, men det er opp til virksomhetene å synliggjøre at de inngår i nettverket Diversity Charter Sweden. Det varierer i hvilken grad virksomhetene synliggjør dette.

Organisasjonen har stor tro på at et mangfoldsmærke vil stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mangfold som ressurs. Dette er ifølge organisasjonen noe som «Diversity Charter Sverige», går ut og markedsfører. Diversity charteret ble etablert i 2010, men ifølge vår informant er organisasjonen lite kjent. Det er først i den senere tid at organisasjonen har vært aktive på sosiale medier. I dag er de aktive, særlig på sosiale medier, der det blant annet informeres om hvordan man jobber med mangfold i arbeidslivet.

Foreningen Nydansker, som var med på å starte opp det danske charteret, fremhever det tyske charteret som et godt eksempel. Det tyske charteret **The Charta der Vielfalt** er et initiativ som ble startet i 2006 av fire virksomheter støttet av Commissioner for the Federal Government for Migration, Refugees and Integration Annette Widmann-Mauz. Beskytteren til charteret er Angela Merkel. Formålet med charteret er å oppnå anerkjennelse og forståelse for integrering og mangfold i Tysklands forretningskultur. Formålet er videre at alle virksomheter skal fremme et arbeidsmiljø hvor alle arbeidstakere blir sett og verdsatt uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, alder og legning. I alt 3500 virksomheter, med i alt 13,4 millioner arbeidstakere, har signert, og ifølge hjemmesiden kommer stadig flere virksomheter til.⁵⁰ Charteret ble etablert som en non-profit-organisasjon i 2010, og den ble operativ i 2011. Virksomhetene undertegner «Charta der Vielfalt» som en frivillig forpliktelse.

Det tyske charteret beskriver seks punkter som virksomhetene slutter seg til. Charteret skiller mellom seks ulike mangfoldsdimensjoner: alder, fysisk og psykisk funksjonsevne, etnisitet, kjønn, religion og seksuell legning. Innenfor de ulike dimensjonene er det ulike tips og råd til virksomhetene, for eksempel i) sett sammen team av ansatte fra ulike kulturer – da appellerer virksomheten til ulike målgrupper, ii) søk etter ansatte i det internasjonale markedet, og har du ansatt spesialister fra andre kulturer, involver disse i søket, iii) invester i å etablere interkulturelle nettverk – da kan du lære fra andre organisasjoner, iv) øk dine ansattes bevissthet om kulturelle forskjeller på samme måte som å fremheve hva alle har felles.

Videre er det lenket til flere informasjonssider om etnisk mangfold. Det er også lagt til informasjon om arrangementer og møter som medlemsvirksomhetene kan melde seg på.

European Commission. I 2016 startet en evaluerings- og reformprosess av arbeidslivspolitikken i Brussel. Formålet var å etablere et lovgrunnlag knyttet til arbeid med mangfold. I dette arbeidet var arbeidsmarkedets parter i Brussel (både fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner) involvert.

⁵⁰ <https://www.charta-der-vielfalt.de/en/diversity-charter-association/about-the-diversity-charter/>

Mangfoldsarbeidet i Brussel har vært preget av virksomheter som har utviklet sin egen tilnærming til mangfoldsarbeidet. Det har imidlertid vært en forutsetning at gjeldende lovverk knyttet til diskriminering skal følges.

I 2019 godkjente regjeringen i Brussel en ny lov knyttet til bruk av ulike verktøy for mangfoldsarbeid og et mangfoldsmerke, med følgende hovedtrekk. Det utarbeides ulike planer for virksomheter med ulik størrelse:

- ▶ miniplan (for små selskaper)
- ▶ global plan (likner på Brussels eksisterende mangfoldsplan, som tar utgangspunkt i alle diskrimineringsgrunnlagene)
- ▶ temaplan (fokusert på ett aspekt av mangfold, etter at en global plan først ble laget).

En viktig del av den nye lovgivningen er at bedrifter kan signere en intensjonserklæring om mangfold. Det kan betraktes som et første skritt mot en mangfoldsplan. I intensjonserklæringen erklærer selskapet å følge målene for å fremme mangfold og kampen mot diskriminering. I erklæringen ligger det også en forutsetning om at selskapet skal gjøre en analyse av det nåværende mangfoldet i selskapet.

Undertegnelsen av intensjonserklæringen gir selskapet også tilgang til et nettverk av (andre) Brussel-selskaper som jobber med mangfold.

Et siste element i reformprosessen er en sektoriell tilnærming i mangfoldspolitikken. Basert på en analyse av mangfoldet i sektoren kan det komme forslag om å iverksette målrettede tiltak og øke antall mangfoldsplaner i den aktuelle sektoren. Denne nye lovgivningen trådte i kraft 1. januar 2020.

Global Diversity & Inclusion Benchmarks har utviklet «Standards for Organizations Around the World (GDIB)». ⁵¹ Denne standarden er utviklet for hjelpe virksomheter med å realisere mangfold og inkludering som en del av virksomhetens mål og strategier, tilgjengeliggjøre kunnskap om mangfold og inkludering i virksomhetene og bistå i arbeidet med å utvikle en strategi og utvikle kriterier for å måle fremgang i mangfoldsarbeidet i virksomhetene. Tilnærmingen til mangfold er bred – det vil si at tilnærmingen retter seg mot alle diskrimineringsgrunnlagene. Inkludering er knyttet til det å utvikle en arbeidsplass som legger til rette for lik tilgang til ressurser og muligheter for alle. Den globale tilnærmingen reflekterer at virkemidlene er tilpasset ulike typer virksomheter i alle deler av verden. Den overordnede målsettingen er å «creating a better world» og «improving organizational performance». Standarden inneholder en rekke sjekklister for hvordan man skal arbeide med mangfold i virksomhetene. Disse sjekklister kan være hensiktsmessige å studere nærmere ved utvikling av eventuelle krav til et mangfoldsmerke.

6.1.1 Oppsummering av virkemidler i EU

Alle chartrene for mangfold har en bred definisjon av mangfold og retter seg mot både offentlige og private virksomheter. Vår vurdering er at chartrene er løse nettverk med liten grad av oppfølging, som eksempelvis vil være uforenlig med en sertifiseringsordning. Ordningene er frivillige, og det varierer om det er kostnader i forbindelse med å bli inkludert i et charter. Eventuelle fordeler for deltakerne i de ulike chartrene er også varierende.

I hvilken grad man vil lykkes med å stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mangfold gjennom et slik nettverk, er høyst usikkert. Chartrene driftes gjerne av non-profit-organisasjoner i samarbeid med ulike virksomheter, og i noen tilfeller med ulike myndighetsaktører i landene.

⁵¹ <https://centreforglobalinclusion.org/wp-content/uploads/2017/09/GDIB-V.090517.pdf>

Den svenske og den danske ordningen har utfordringer med finansieringen, og disse ledes utelukkende av non-profit-organisasjoner. Et charter som skiller seg ut fra de øvrige, er det tyske. Det tyske charteret har satsinger spesifikt rettet mot flere diskrimineringsgrunnlag og har Angela Merkel som sin beskytter. Dette profilerer charteret og synliggjør at arbeidet med mangfold i arbeidslivet er viktig.

Vi oppfatter det som en styrke i det tyske charteret at de ulike mangfoldsdimensjonene gis en omtale hver for seg. Dette er også i tråd med den danske ordningen og med det vi oppfatter som IMDIs tilnærming til arbeidet med etnisk mangfold i arbeidslivet.

Vi anbefaler å se nærmere på utviklingen og innholdet i det tyske charteret som grunnlag for etablering av et eventuelt norsk mangfoldsmærke / en norsk sertifiseringsordning. På bakgrunn av vår gjennomgang av ulike europeiske charter og samtalene vi har hatt med representanter for flere av ordningene, anbefaler vi at man eventuelt arbeider videre med en ordning der offentlige aktører inngår og bidrar med promotering og finansiering av ordningen.

7 Er det behov for et mangfoldsmerke?

I Norge har vi ulike virkemidler for å sørge for å motivere arbeidsgivere til økt sysselsetting av marginaliserte grupper i arbeidslivet. Dette dreier seg om aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven, Statens personalhåndbok, inkluderingsdugnaden, en rekke tiltak rettet mot arbeidsgivere via NAV, som inkluderingstilskudd, mentortilskudd, lønnstilskudd med videre. Det finnes også eksisterende ordninger som Likestilt arbeidsliv – som er en sertifiseringsordning for private og offentlige virksomheter som jobber systematisk og strategisk med å skape mangfold i bedrifter. Felles for de nevnte tiltakene er at disse har en definisjon av mangfold som dekker alle diskrimineringsgrunnlagene.

Flere av de eksisterende tiltakene har eksistert i relativt kort tid, og det er antakelig for tidlig å konkludere med hvilken effekt disse tiltakene har for sysselsetting av marginaliserte grupper i dagens arbeidsmarked. I flere EU-land har man såkalte «Diversity Charters», beskrevet i kapittel 6, som er en merkeordning rettet mot arbeidsgivere for å skape oppmerksomhet om mangfold som en ressurs. Alle landene legger til grunn en bred definisjon av mangfold. Chartrene er ulikt utformet på tvers av landene, og utformingen varierer fra løse nettverk til mer i retning av en sertifisering.

IMDi har utviklet flere tiltak rettet mot å bidra til å øke sysselsettingen av innvandrere. Mangfoldsprisen er et etablert tiltak, og på trappene er det en ny tilskuddsordning og en informasjons- og veiledningstjeneste, rettet mot arbeidsgivere for å motivere til økt sysselsetting av innvandrere. Et mangfoldsmerke vil kunne supplere de allerede eksisterende og nye tiltakene IMDi har utviklet for å bevisstgjøre arbeidsgivere om mangfold som en ressurs.

En merkeordning slik vi kjenner de vanligste variantene både i Norge og andre land, bedømmer og «belønner» bevissthet, arbeid og/eller måloppnåelse innenfor et gitt område. Som vi har beskrevet, finnes det ikke et mangfoldsmerke i Norge i dag. I gjennomgangen vår har vi spurt om behovet for et slikt merke, og svarene har vært sprikende.

Blant dem som mener det er et behov, vises det i stor grad til at det generelt er et behov for et større søkelys på inkludering i arbeidslivet, og at et mangfoldsmerke kan bidra til mer oppmerksomhet rundt et slikt arbeid. I forlengelsen av dette fremheves det at det forutsetter at man lykkes i å gjøre merket til et «statusmerke» som oppleves viktig og relevant for arbeidsgivere, og som kan brukes både i markedsføring eksternt og internt for å gjøre arbeidsplassen attraktiv (employer branding). Flere fremhever at arbeidstakere i dag, særlig de litt yngre, er opptatt av virksomheters verdigrunnlag, og et slikt merke kan bidra til å synliggjøre bevissthet om en verdi mange er opptatt av.

Blant dem som ikke opplever at det er et behov for en slik ordning, uttrykkes det en skepsis til om en slik merkeordning vil ha noen reell effekt. Det påpekes at det finnes mange merkeordninger, og at det fort kan bli et innholdsløst emblem. Både blant informantene som er kritiske til en merkeordning, og blant dem som ikke er kritiske, er det enighet at arbeid med inkludering og mangfold i arbeidslivet er viktig, men at de har vanskelig for å se at det er en merkeordning som skal bidra til dette. Hvordan ordningen innrettes, fremhever de som avgjørende om den skal dekke et reelt behov.

Også blant dem som mener det kan være behov for en form for merkeordning, blir det fremhevet at hvordan den innrettes, vil være avgjørende. Et element som særlig trekkes frem, er at man må være forsiktig med å gjøre kriterier for oppnåelse av et merke til for mye av en telleordning. Det vises til at det er mange utfordringer knyttet til å kun telle andel innvandrere. Flere viser til at det for eksempel kan være mange innvandrere ansatt i en bedrift, men ingen innvandrere i ledelsen. Er det da et tegn på godt mangfoldsarbeid? Det påpekes også at virksomheter med høy grad av innvandrere i noen tilfeller kan være virksomheter som kan beskyldes for å bruke innvandrere fordi det kan være billigere arbeidskraft, og i verste fall beskyldes for sosial dumping. Det understrekes derfor fra mange av dem vi har snakket med, at kriterier for et merke må knyttes tettere opp mot andre faktorer enn ren kvantitet, og at kvantiteten må nyanseres. Tilsvarende er det mange som fremhever at det kan være utfordrende å standardisere kriterier for merkeoppnåelse som treffer en bredde av virksomheter som i praksis har stort sprik i modenheten på eget inkluderings- og mangfoldsarbeid. Det stilles spørsmål ved om det er behov for en merkeordning som i praksis kun vil belønne dem som allerede jobber godt med inkludering og mangfold, mens de som trenger å bedre seg på området og ikke lykkes like godt i arbeidet, ikke vil ha mulighet til å oppnå merket.

Flere, særlig representanter for private virksomheter, oppgir at utviklingen av en mangfoldsmerkeordning ses på som lite hensiktsmessig, og det er liten tro på at en slik ordning vil være utslagsgivende for å øke bedrifters oppmerksomhet om mangfold i rekrutteringen. Virksomhetenes motivasjon for inkludering og mangfold er knyttet til å få dekket et rekrutteringsbehov kombinert med å ta samfunnsansvar. Flere oppgir at det vil være svært krevende å utarbeide kriterier for en slik ordning. Representanter for særlig små og mellomstore virksomheter vil ikke kunne stille seg bak et forslag om et mangfoldsmerke som kriterium i offentlige anbudprosesser. Dette vil kunne føre til konkurransevridende effekter som særlig vil kunne ramme den type virksomheter. Vi kommer tilbake til dette under utdypingen av kriterier for mulige innretninger på en merkeordning i kapittel 8.

Resultater fra informantene våre er sprikende når det gjelder om en merkeordning vil være et egnet virkemiddel. Det er høyst usikkert om virksomheter og bedrifter opplever at de har behov for en merkeordning for å nå frem med sitt budskap til forbrukere og/eller arbeidstakere eller for å få mer bevissthet på mangfoldsarbeid internt. For at en merkeordning skal ha effekt, er det helt sentralt at merket tas i bruk, og for at det skal tas i bruk, må det oppfattes som attraktivt for arbeidsgivere i det markedet de opererer i. I kapittel 4.2 beskrev vi ulike forutsetninger som må være på plass for at ulike virksomheter skal kunne oppleve at det vil være hensiktsmessig å delta i en ordning med et mangfoldsmerke.

7.1 Bør man ha en egen merkeordning for inkludering av innvandrere i arbeidslivet?

Både målformuleringen om å gi flere innvandrere fotfeste i arbeidslivet, og de to konkrete tiltakene vi ser på, reiser et viktig prinsipielt spørsmål: Er det hensiktsmessig og legitimt å opprette særordninger rettet mot innvandrere?

Mangfold i arbeidslivet knytter seg ikke utelukkende til innvandrere, og mer spesifikt etnisk mangfold, men dreier seg også om kjønn, alder, seksuell orientering og funksjonsevne. Dersom det skal opprettes økonomiske insentiver for å stimulere mer mangfold, er det hensiktsmessig å avgrense disse til mangfold med tanke på innvandrere?

En grunn til at det kan være hensiktsmessig å rette tiltak inn mot inkludering av innvandrere, er at det allerede er iverksatt en rekke tiltak knyttet spesifikt til et kjønnsmessig likestilt arbeidsmarked, og ikke minst knyttet til å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en, gjennom inkluderingsdugnaden. Det er dessuten spesifikke utfordringer knyttet til inkludering av innvandrere på arbeidsplassen som ikke er gjeldende for andre grupper, som språk- og kulturforskjeller.

Tiltaket vi utreder, kan antakeligvis gjøres mer relevant og treffsikkert for å nå målet om å sikre flere innvandrere fotfeste i arbeidslivet dersom det målrettes fremfor bruk av mer generelle virkemidler. En grunn er at tiltak kan rettes inn mot de konkrete barrierene og utfordringene som er knyttet til å ansette innvandrere. Imidlertid vil det til syvende og sist i stor grad være et politisk spørsmål hvorvidt man skal ha særordninger rettet mot inkludering av innvandrere.

Noen informanter reflekterer rundt dette prinsipielle spørsmålet i våre intervjuer, og vurderingene av hva som vil være det mest hensiktsmessige, varierer. Som vi har påpekt i avsnittet over, trekker også noen informanter frem at spissing av tiltakene mot innvandrere som målgruppe vil kunne gjøre tiltakene mer relevante, og ikke minst sikre at de benyttes til inkluderingsarbeid for denne gruppen.

Men andre påpeker at arbeidet med å inkludere ulike diskrimineringsgrunnlag kan ha fellestrekk både når det gjelder metodikk og arbeidsform, og de mener at innsatsen knyttet til å få flere innvandrere i arbeid må ses i sammenheng med det generelle inkluderingsarbeidet i virksomhetene. Helt konkret blir det for eksempel vist til fra en offentlig virksomhet at de i arbeidet med inkludering av innvandrere ser mange fellestrekk med arbeidet for å inkludere og likestille kvinner i virksomheten, som de jobbet med for noen år siden. De har benyttet erfaringer og tiltak fra det arbeidet i arbeidet med inkludering av innvandrere.

Andre som fremholder at det mest hensiktsmessige er å jobbe for inkludering og mangfold med en bredere målgruppe, påpeker også at en bredere målgruppe vil kunne treffe flere og bidra til at det blir gjort mer utviklingsarbeid på området generelt.

Blant dem vi har intervjuet i denne gjennomgangen, mener også et betydelig flertall at det er problematisk å innrette en ordning kun mot denne gruppen.

Det oppleves som til dels utdatert i og med at mangfoldsbegrepet i stadig større grad omhandler mangfold i stort og har mindre vekt på enkelte diskrimineringsgrunnlag. Det påpekes også at det kan bidra til ytterligere stigmatisering og at ulike diskriminerte grupper settes «opp mot hverandre». Det pekes også på at ved å etablere et mangfoldsmærke som kun måler aktivitet/kvalitet på arbeid rettet mot innvandrere, kan man risikere at en virksomhet får et mangfoldsmærke ved å ha et mangfold av innvandrere, men samtidig gjør lite eller ingenting for å sikre mangfold i bredere forstand. Det stilles spørsmål ved om et mangfoldsmærke da er en riktig betegnelse.

En følge av å etablere et mangfoldsmærke knyttet kun til ett av flere diskrimineringsgrunnlag kan være at få ønsker å ta i bruk et slikt merke. Dette har kommet tydelig frem i flere av intervjuene våre, og særlig med representanter fra ulike statlige virksomheter. Få mener de kan stille seg bak et mangfoldsmærke som kun omhandler innvandrere. Statlige virksomheter omfattes av regelverket i Statens personalhåndbok og aktivitets- og redegjørelsesplikten, og flere oppgir at dette er gode og hensiktsmessige virkemidler som dekker bredden av mangfold.

Et mindretall påpeker at det vil være veldig omfattende å etablere et mangfoldsmærke som skal dekke hele bredden av diskrimineringsgrunnlag, og at et merke som fokuserer på innvandring, slik sett blir mer håndfast og konkret. Men også de mer positivt innstilte informantene påpeker at et mangfoldsmærke eventuelt bør kalles noe annet, slik at det ikke impliserer et bredere diskrimineringsgrunnlag enn det kriteriene eventuelt legger opp til.

Dette problematiseres videre i beskrivelsen av de ulike alternative modellene av et mangfoldsmærke.

8 Kriterier for vurdering av alternative ordninger

I dette kapittelet ser vi på noen kriterier som vi vil vurdere de antatte virkningene av de alternative modellene opp mot. De alternative modellene beskrives i kapittel 9. I kapittel 10 vurderer vi modellene opp mot kriteriene.

Etablering av slike vurderingskriterier er ikke eksplisitt en del av metodikken i utredningsinstruksen, men gjør vurderinger av ulike alternative løsninger mer transparente og etterprøvbare. Bruk av vurderingskriteriene vil gjøre det tydeligere hva vi vektlegger ved en anbefaling om en merkeordning.

Vurderingskriteriene *måloppnåelse* og *kostnader* tilsvarer i stor grad de samfunnsøkonomiske kriteriene *nyttevirkninger* og *kostnader* ved vurdering av tiltak.

I kapittel 11 trekker vi inn prinsipielle spørsmål og usikkerhet i en helhetlig vurdering og anbefaling.

8.1 Måloppnåelse (effektivitet)

Utredningsinstruksen sier at når man har analysert problemene som skal løses, vil neste steg i utredningen være å formulere mål, det vil si å beskrive den fremtidige tilstanden som søkes oppnådd. Målene må ta utgangspunkt i de problemene man ønsker å løse med eventuelle tiltak på området. Hvis det ikke er en klar sammenheng mellom målene og problembeskrivelsen, er det en fare for å ende opp med tiltak som i liten grad bidrar til å løse problemene.

Det overordnede målet vi setter med eventuelle nye tiltak, må altså være relatert til de utfordringene og behovene vi har identifisert. Som i forrige utredning vi gjennomførte av tiltak relatert til forbedret integreringsarbeid gjennom å rekruttere flere innvandrere i arbeidslivet, foreslår vi å knytte det overordnede målet også denne gangen til regjeringens integreringsstrategi⁵². Et mangfoldsmerke kan vurderes som et tredje mulig virkemiddel innenfor samme strategi, og det er et argument for å beholde samme målsetting. Helt konkret foreslår vi dermed samme overordnede målformulering i denne utredningen som i utredningen av informasjons- og veiledningstjeneste og tilskuddsordning på integreringsområdet.

Også på samme måte som i forrige utredning er det behov for å peke på hvorvidt det er hensiktsmessig og legitimt å innrette slike tiltak kun mot ett av flere diskrimineringsgrunnlag, mens likestillings- og diskrimineringsloven dekker mye bredere. Det samme spørsmålet er legitimt i denne sammenhengen, kanskje til og med i enda større grad, fordi begrepet «mangfoldsmerke» i utgangspunktet kan forstås som noe som dekker bredere enn etnisitet/innvandring.

Målet som legges til grunn, er bredt. I det videre arbeidet med et mangfoldsmerke bør IMDi arbeide mer med å konkretisere det eksplisitte målet med et mangfoldsmerke.

I avsnittet over konkluderte vi med at målet for en eventuell ny merkeordning bør være å gi innvandrere et bedre fotfeste i arbeidslivet. Vi diskuterte også svakheter knyttet til dette målet, for eksempel at det er vagt, og at det gir en svak pekepinn på hvordan måloppfyllelse bør måles.

Det viktigste vurderingskriteriet i analysen er hvorvidt de foreslåtte alternativene faktisk kan bidra til at man løser identifiserte problemer knyttet til innvandrere i arbeidslivet og når målene som er satt.

⁵² <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

8.2 Kostnader (kostnadseffektivitet)

Vi vil også vurdere kostnadene ved de ulike alternativene. Spørsmålet er her hvor mye ekstra ressursbruk de ulike alternativene vil innebære for virksomhetene og samfunnet.

Kostnaden/ressursbruken ved en merkeordning vil variere avhengig av hvordan merkeordningen skal være, og hvordan den skal være organisert. Forhold av betydning kan for eksempel være kriteriene for oppfyllelse av kravene i ordningen (for eksempel kravene om informasjon knyttet til oppfyllelse), i hvilken organisasjon ansvaret for ordningen skal ligge (kan ordningen samordnes med andre ordninger, en fast organisasjon versus et mer løst nettverk), kravene til oppfølging/-kontroll samt den praktiske organiseringen/administrasjonen av ordningen.

Kostnadene ved en ordning kan oppstå både ved etableringen av den og ved forvaltningen og driften etter etableringen. Virksomheten som administrer ordningene, har ressursbruk knyttet til blant annet administrasjon, informasjon, veiledning, oppfølging med videre.

Disse kostnadene vil i første omgang falle på det forvaltningsorganet eller den organisasjonen som får ansvaret for å etablere og drifte ordningen. Virksomheten/organisasjonen vil kunne få dekket sine kostnader gjennom ulike former for finansieringsmekanismer, for eksempel ved bevilgninger over statsbudsjettet, medlemsavgift eller gebyrer.

I tillegg til eventuelle gebyrer eller lignende som de private og offentlige virksomhetene betaler for å være med i ordningen, er det også nødvendig å regne inn andre kostnader som virksomhetene får ved å delta i ordningen. Slike andre kostnader kan for eksempel være kostnader ved egeninnsats og endringer i egne interne rutiner og systemer knyttet til det å oppfylle kravene i ordningen, inkludert interne kartlegginger, administrasjon, kurs, rapportering, bruk av konsulenter (jf. tekstboks nedenfor) og eventuelle kostnader ved årlig rapportering. I utgangspunktet legger vi til grunn et samfunnsøkonomisk perspektiv når vi ser på kostnadene, det vil si at vi forsøker å regne med alle vesentlige kostnader, uavhengig hvem som får dem.

Når vi ser på nødvendige ressurser for gjennomføring av en merkeordning, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i anslag på ressursbruk for gjennomføring av andre, tilsvarende merkeordninger. I og med at spennet i ordninger er ganske stort, vil også variasjonen i kostnader være stor. Flere av de eksisterende og seriøse ordningene baserer seg på stedlig tilsyn/kontroll, noe som antakelig vil være mer ressurskrevende enn den ordningen vi ser på. Tekstboksen nedenfor viser eksempler på gebyrer ved Miljøfyrtårn, som kan være sammenliknbart med noen av alternativene vi ser på.

Eksempler på priser og kostnader – Miljøfyrtårn

Ifølge Miljøfyrtårns nettsider er følgende gebyrer knyttet til å bli Miljøfyrtårn-sertifisert:

- ▶ **Et engangsetableringsgebyr.** Eksempler på etableringsgebyr for enkeltvirksomheter er 3 920 kroner for virksomheter med 0–9 årsverk og 6 070 kroner for virksomheter med 10–29 årsverk. Etableringsgebyret gir for eksempel tilgang til kriterier med tilhørende veiledere samt verktøy og hjelpemidler som gjør prosessen enklere.
- ▶ **En årlig serviceavgift** som går til å drifte og videreutvikle ordningen. Miljøfyrtårnsertifiserte virksomheter og virksomheter som har startet opp sertifiseringsprosessen, betaler en årlig serviceavgift til Stiftelsen Miljøfyrtårn. Eksempler på serviceavgift for enkeltvirksomheter er 1 750 kroner for virksomheter med 0–9 årsverk og 2 820 kroner for virksomheter med 10–29 årsverk. Serviceavgiften gir tilgang til støtte og rådgivning fra stiftelsens administrasjon, verktøy og maler, elektronisk miljørapporteringssystem i Miljøfyrtårnportalen, nyhetsbrev, tilbud om gratis webinar for hjelp til å fylle ut klima- og miljørapporten samt gratis webinar for hjelp til resertifisering.
- ▶ **Bruk av konsulent og sertifisør kommer i tillegg.** Hvor mye egeninnsats en virksomhet legger inn i prosessen med å bli Miljøfyrtårn-sertifisert, vil ha betydning for hvor mye konsulenthonoraret blir.

Kilde: <https://www.miljofyrtarn.no/virksomhet/om-oss/priser-og-kostnader/>

8.3 Gjennomførbarhet

Vurderingskriteriet gjennomførbarhet knytter seg til om tiltaket er både politisk gjennomførbart og praktisk gjennomførbart.

For det første må ordningen være *politisk gjennomførbar*. Det vil si at den ikke må møte for mye politisk motstand eller få for liten støtte. Man bør imidlertid ikke legge til grunn et altfor statisk bilde knyttet til dette kriteriet. Forslag til tiltak som i utgangspunktet kan være politisk kontroversielle, kan i noen tilfeller gjøres mer politisk akseptable. En gradvis implementering, der man ser virkningene av tiltaket før man skalerer opp, kan for eksempel redusere motstand.

Vurderingskriteriet er også knyttet til hvor *praktisk gjennomførbart* tiltaket er. Noen eksempler på forhold som kan være viktig å vurdere her, er om det er behov for samarbeid og koordinering mellom ulike instanser som vanligvis ikke samarbeider om slike tiltak, og eventuelt tilgang til spesialisert kompetanse og ressurser og eventuelle budsjettrestriksjoner. Også her kan det ofte gjøres grep slik at tiltaket skal bli mer praktisk gjennomførbart, for eksempel å starte i liten skala og eventuelt skalere opp etter hvert som man ser virkningene av tiltaket.

8.4 Koherens

I kapittel 5 ga vi en oversikt over allerede eksisterende tiltak som skal gi større mangfold i norsk arbeidsliv. Vurderingskriteriet koherens dreier seg om virkningene av tiltaket er forenlig med de eksisterende tiltakene, det vil si om merkeordningen støtter eller undergraver andre tiltak og ordninger og vice versa. Spørsmål som er relevante her, er: Gir ordningen merverdi samtidig som den unngår uheldig overlapp, eller dobbeltarbeid unngås? Vil en ny ordning svekke eller styrke effekten av allerede eksisterende ordninger?

9 Alternativer for merkeordninger for mangfold

På bakgrunn av kartlegging av andre relevante merkeordninger og innspill vi har fått i intervjuer og i dialog med IMDi, har vi satt opp tre alternative modeller for en ny merkeordning for mangfold.

For de tre merkeordningene har vi lagt til grunn at mangfold er avgrenset til å gjelde innvandrere, og vi legger ikke til grunn en bred forståelse av mangfoldsbegrepet som inkluderer alle diskrimineringsgrunnlagene. Med «innvandrere» i denne utredningen menes innvandrere fra ikke-nordiske land. Definisjonen av innvandrer og mangfold er valgt etter innspill fra IMDi og ut fra ansvarsområdet/mandatet som IMDi har. Det vil si at vi i utredningen avgrenser mot å vurdere modeller som legger til grunn alle diskrimineringsgrunnlagene i definisjonen av mangfold. Denne delanalysen skal svare på utredningsinstruksens spørsmål 2: *Hvilke tiltak er relevante?*

9.1 Ulike dimensjoner som en ny merkeordning kan variere langs

En ny merkeordning kan variere langs ulike dimensjoner. Vi har lagt til grunn følgende dimensjoner for å beskrive de ulike modellene: i) type krav, ii) krav ved medlemskap (compliance), iii) dokumentasjonskrav, iv) koordinerende tredjepart og v) kontroll.

Felles for de ulike modellene er at det er en frivillig ordning, og at ordningen kan omfatte både statlige, kommunale og private virksomheter. Vi legger også til grunn at ordningen kan være rettet mot virksomheter av ulik størrelse.

Den første dimensjon er knyttet til hvilke overordnede krav som vil kunne være gjeldende for de ulike modellene. Utover lovmessige krav kan det dreie seg om egendefinerte krav, krav definert av medlemsorganisasjonen eller krav i en standard. Kravene blir mer omfattende desto mer formalisert modellen er. Krav til medlemskap henger sammen med de overordnede kravene og sier noe om hvilke krav som må være oppfylt for å oppnå et merke i de ulike modellene. Kravene må dokumenteres, og dokumentasjonskravene vil variere med hensyn til hvilke krav som foreligger i modellen. I hvilken grad det vil være en koordinerende tredjepart, det vil si et sertifiseringsorgan, og hvilken type kontroll som legges til grunn, vil variere med hensyn til grad av formalisering av modellen. De ulike dimensjonene blir utdypet i beskrivelsen av de ulike modellene.

9.2 De tre alternative modellene

Tabellen nedenfor viser de tre alternative modellene vi ser nærmere på. Modellene beskrives langs fem dimensjoner. Det kan tenkes en rekke alternative modeller mellom «ytterpunktene» som vi ser nærmere på. De to ytterpunktene vi ser på, er et nettverk og en ordning med utgangspunkt i en standard. Alternativene viser spennet av mulige utforminger av en merkeordning. Dette omtales gjerne som mulighetsrommet.

Dimensjoner	Nettverk	Mellommodell/medlemsmodell	Sertifisering basert på utvikling av en standard
Type krav	Lovverket og egendefinerte krav	Lovverk og krav definert av medlemsorganisasjonen. Egendefinerte av medlemsorganisasjonen. Kan for eksempel være ulike nivåer basert på type bedrift, størrelse, organisasjon, risiko og lovmessige krav, eventuelt krav definert av kommune/stat Vil kunne være tilpasset behovet i kommunen/fylket/type organisasjon/type bedrift	Lovverk, forskrifter, forordninger, og standarder Standarder som opprettes er i samsvar med eventuelle lovverk og samarbeidsavtaler lokalt, i Norden, i EU og internasjonalt.
Krav ved medlemskap/ deltakelse (compliance)	Krav om egendefinerte utviklings-/handlingsmål	Ja, dokumentasjon på oppfyllelse av definerte kriterier, nivåinndelt – tilpasset modenhet	Ja, definerte krav i henhold til standard med verifisering av tredjepart eller selvdeklarerer (med stikkprøvekontroll) vurdert av utsteder/verifiseringsmyndighet
Dokumentasjonskrav	Selvdeklarerer + samhandling med utsteder	Selvdeklarerer, basert på definerte kriterier + samhandling og rapportering til utsteder/medlemsorganisasjon	Selvdeklarerer, basert på standardens krav + samhandling med utsteder/verifiseringsmyndighet
Koordinerende tredjepart	Nei	Ja	Ja
Kontroll	Nei, selvdeklarerer	Ja, av den medlemsorganisasjonen definerer som kontrollorgan	Ja, sertifiseringsorgan

9.2.1 Nettverk

Modellen innebærer en nettverksorganisering, det vil si en organisering som legger noen føringer og gir noen forpliktelser til deltakerne eller medlemmene, men som ikke vil innebære noen form for ekstern kontroll eller sertifisering. Et nettverk er i utgangspunktet en frivillig ordning, og virksomheter kan typisk søke om deltakelse i nettverket eller – i en enda mindre rigid form – slutte seg til uten at det skjer noen form for godkjenning. Nettverk for etisk handel som vi har beskrevet over, er et eksempel på et nettverk som er styrt i noen grad, gjennom at man søker om medlemskap i nettverket, man må betale en medlemsavgift og man må selv rapportere årlig på hvordan man jobber innenfor området etisk handel. Et nettverk slik vi ser det for oss i denne utredningen, vil ha en slik egenrapportering som «kontrollmekanisme» på kravoppfyllelse fra medlemmene. En kan også se for seg et nettverk uten rapportering i det hele tatt, der en har skrevet under på, eller knyttet seg til en ambisjon eller noen mål om å jobbe med integrering, uten at dette arbeidet måles eller kontrolleres på noe vis.

Dersom det skal rapporteres innenfor nettverket, kan form og innhold variere, men parameterne det rapporteres på, bør være egnet for egenrapportering. For eksempel kan en tenke seg at rapporteringer kan omhandle kvantitative mål som rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, men også mer kvalitative spørsmål som beskrivelser av utviklingsarbeid og tiltak eller aktiviteter på området. Nettverket er basert på nasjonalt lovverk.

Medlemskap i nettverket kan forutsette en kontingent, og en slik kontingent kan gå inn i driften av nettverket og slik sett redusere kostnader knyttet til forvaltning av ordningen. Samtidig vil det være naturlig å forvente noen former for medlemsfordeler gjennom nettverket for at det skal gi en tilleggsverdi for medlemmene, og dette må administreres. Typiske medlemsfordeler kan være nettverkssamlinger, kurs og annen kompetanseheving, tilrettelegging for deling av erfaringer og gode eksempler i arbeidet med integrering med videre.

9.2.2 Mellommodell («medlemsmodell»)

Dette alternativet for en modell innebærer en mer formalisert og forpliktende deltakelse fra medlemmene enn det vi beskrev i nettverksmodellen. Som for de øvrige modellene forutsettes det at deltakelse er frivillig.

Kravene for å bli medlem vil kunne være knyttet til forpliktelser til å jobbe med integrering av innvandrere på spesifikke måter. Medlemmene kan for eksempel forplikte seg til å vedta egne retningslinjer, strategier eller handlingsplaner for mangfoldsarbeid som de skal rapportere på at de følger opp. Noen form for rapportering på egne mål og utvikling til utsteder/medlemsorganisasjon vil være en naturlig del av en slik modell.

Det kan også foreligge krav om progresjon i arbeidet, og det kan bli en gradvis mer formalisert ordning etter hvert som man når egne mål og forpliktelser knyttet til mangfoldsarbeidet i virksomheten.

Egendeklarering vil kunne gjennomføres basert på definerte kriterier, i samhandling med og i rapportering til utsteder/medlemsorganisasjon. En form for kontroll vil kunne utføres av den medlemsorganisasjonen definerer som kontrollorgan.

En forskjell fra en mer standardisert ordning vil være at arbeidet med mangfold og kravene for å få merket kan tilpasses den enkelte bedrift, deres modenhet på integreringsområdet og deres utfordringer. Slik sett vil det være virksomhetenes utvikling på integreringsområdet som måles i større grad enn noen kvantitative størrelser som for eksempel antall ansatte eller nyrekrutteringer med innvandrerbakgrunn.

9.2.3 Sertifiseringsordning basert på utvikling av standarder

Vi har over beskrevet to varianter av et mangfoldsmerke som legger til grunn frivillighet og henholdsvis stor eller mellomstor fleksibilitet i innretningen av kriterier for måloppnåelse, krav og rapportering. I den siste modellen vi skisserer, er dette mindre fleksibelt. Denne modellen for et mangfoldsmerke skiller seg fra mellommodellen ved at det foreligger definerte krav i henhold til en standard med verifisering av en tredjepart. En slik sertifiseringsordning baserer seg på egen-vurdering basert på standardens krav til samhandling med utsteder/verifiseringsmyndighet eller selvdeklarering med stikkprøvekontroll vurdert av utsteder/verifiseringsmyndighet.

Sertifiseringen forvaltes av et statlig organ med delegert ansvar til et sertifiseringsorgan. Det foreligger et krav til sertifisering.

For et mangfoldmerke basert på utvikling av en standard er det en rekke type krav som man må forholde seg til, og som skiller denne modellen fra både nettverksmodellen og «medlemsmodellen». Det dreier seg om krav knyttet til lovverk, forskrifter, forordninger og andre standarder. Som for de andre modellene må sertifiseringen basere seg på nasjonalt lovverk, og standarden som opprettes, må være i samsvar med eventuelle lovverk og samarbeidsavtaler lokalt, i Norden, i EU og internasjonalt. Vi forutsetter imidlertid fortsatt at ordningen vil være frivillig. En påtvunget ordning vil mest sannsynlig ikke være politisk gjennomførbar. Selv om en ordning er frivillig i utgangspunktet, kan det legges tydelige føringer og forventninger for deltakelse.

En modell som har mer rigide og omfattende krav til oppnåelse av et merke, kan for eksempel ta utgangspunkt i en standard. Kriteriene for å nå merket vil forutsette betydelig innsats og for mange virksomheter endring i arbeidsmetodikk og praksis. Kriteriene for måloppnåelse kan fortsatt knyttes til både kvantitative mål og mer kvalitative aktivitetsbeskrivelser, men det vil være en sentral forutsetning at for å oppnå merket må arbeidet med inkludering i virksomheten være på, eller over, et gitt nivå. Selve sertifiseringen for å oppnå et slikt merke vil måtte gjennomføres av eksterne sertifiserer, og virksomheter må dokumentere og rapportere på arbeidet som er gjort for å oppnå merket.

I tråd med praksis i andre sertifiseringsordninger vil det være naturlig at virksomhetene må resertifiseres med jevne mellomrom. Svært relevant for denne utredningen er at det ikke er etablert en standard for et mangfoldsmärke. Det betyr at for at det skal være en sertifiseringsmulighet basert på en standard, må det utvikles en standard. Det er et arbeid som er ressurskrevende, men kan antakelig basere seg på noe av det arbeidet som har blitt gjort i forbindelse med standarden NS 11201 Ledelsessystemer for mangfold. Den er beskrevet i mer detalj i kapittel 5.6.3.

10 Virkninger av de tre alternative modellene

I dette kapittelet drøfter vi mulige virkninger av de tre alternative modellene fra kapittel 9. Analysene baserer seg på funnene fra litteraturgjennomgangen, kartleggingene og intervjuene. Ved gjennomgangen i kapittelet svarer vi på utredningsinstruksens spørsmål 4: *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?* På grunnlag av analysene gir vi i neste kapittel, kapittel 11, en anbefaling om innretning.

I gjennomgangen legger vi størst vekt på muligheter for deltakelse i ordningen (noe som forutsetter måloppnåelse) og kostnadene ved de ulike modellene.

10.1 Vurdering av de alternative modellene for en ordning for mangfoldsmarking

I det følgende vil vi vurdere fordeler og ulemper med de tre alternative modellene for en merkeordning. Alle de tre modellene har til hensikt å kommunisere virksomheters arbeid med inkludering av innvandrere, men skiller seg fra hverandre når det gjelder grad av formalisering og forpliktelse. Vurderingen vil derfor i første omgang innebære en avveining av hensynet om at ordningene skal gi presis og troverdig informasjon (kriterium 2), og samtidig være kostnadseffektiv for deltakerne (kriterium 3). I disse vurderingene legger vi til grunn at kriterium 1 er oppfylt, det vil si at merkeordningene opplyser om kvaliteter som mottaker verdsetter.

Etter at vi har drøftet forskjeller på de tre modellene for merkeordninger, vil vi peke på risikoen for lav deltakelse og liten effekt av ordningene. Dette inkluderer en drøfting av i hvilken grad ordningene faktisk vil opplyse mottakerne om kvaliteter de har betalingsvilje eller preferanser for (kriterium 1). Dersom mottakerne ikke verdsetter og har behov for denne informasjonen, for eksempel ved liten interesse for arbeid med inkludering av innvandrere, er det få insentiver for virksomhetene til å delta i ordningen med de kostnader det medfører. Usikkerhet rundt etterspørsel etter informasjonen vil dermed gi risiko for lav deltakelse og liten effekt av en merkeordning.

I våre vurderinger vil vi først ta utgangspunkt i rene merkeordninger, det vil si at vi holder utenfor andre typer virkemidler som kan bidra til å øke deltakelse. Til slutt vil vi beskrive og drøfte hvilke virkemidler som eventuelt kan benyttes for å øke deltakelsen og effekten av ordningene.

10.1.1 Virkninger av et mangfoldsnettverk

En merkeordning i form av et *nettverk* er den ordningen som vil innebære de laveste kostnadene for medlemmene, og dermed også de laveste barrierene for deltakelse. Ved et nettverk vil det være få, om noen, absolutte og standardiserte krav som medlemmene må oppfylle, og også begrensede krav til dokumentasjon av den innsatsen som virksomhetene gjør. Virksomhetene kan i stor grad selv fastsette sine ambisjoner og mål og hvordan de skal jobbe med å nå disse, eventuelt kan de gjøre det i samarbeid med hverandre. Ettersom det er lagt opp til bruk av egendeklarerer og ikke kontroll fra tredjepart, vil kostnader knyttet til verifisering og sertifisering være små sammenliknet med i de andre variantene av en ordning. Videre ligger det som et premiss at nettverket ikke har noen ekstern eier og administrator av ordningen, men at nettverket styres av representanter fra de tilsluttede bedriftene (for eksempel i form av et sekretariat). Dette gir også lave kostnader knyttet til sentral administrasjon, forvaltning og drift av ordningen, og antakelig vil det være tilstrekkelig at noen få personer arbeider med nettverket på deltid. Dette vil også reflekteres i en lav

medlemsavgift, for eksempel på maksimalt 5 000–10 000 kroner.⁵³ Det vil også kunne legges opp til lave kostnader for virksomhetene i form av tidsbruk, for eksempel knyttet til egendeklareringen. I og med at deltakelse i kurs, samlinger med videre vil være basert på frivillighet (og ikke være en forutsetning for å delta i nettverket), vil også tidsbruken og kostnadene ved slike aktiviteter kunne være lav.

Lave kostnader og barrierer vil isolert sett virke positivt på deltakelse i ordningen. For de fleste virksomheter vil det være overkommelig å betale en liten medlemsavgift, fastsette et sett med ambisjoner eller mål de skal jobbe mot når det gjelder inkludering og bruk av innvandreres kompetanse i organisasjonen, samt rapportere på disse i den grad det er nødvendig innenfor nettverket. For enkelte bedrifter kan selv små kostnader likevel utgjøre en barriere. Det kan for eksempel gjelde nyetablerte eller små selskaper som har begrenset med kapital og administrative ressurser med tid til å delta i et slikt nettverk. Enkelte kostnader knyttet til deltakelse vil også være faste, og de vil utgjøre en relativt større del av kostnadene til små virksomheter sammenliknet med store virksomheter.

Dersom vi legger til grunn at krav og mål i stor grad kan defineres av virksomhetene selv, vil ambisjonene på området sannsynligvis variere betydelig mellom medlemmene. Nettverket kan altså omfatte bedrifter og organisasjoner som jobber målrettet mot ambisiøse mål, og bedrifter som jobber lite målrettet mot langt mindre ambisiøse mål. Lave barrierer for deltakelse vil derfor innebære at ordningen i liten grad kan gi informasjon om hvordan tilknyttede virksomheter faktisk jobber med å inkludere innvandrere. Dermed stimuleres det i liten grad til økte investeringer i mangfold på arbeidsplassen, ettersom kjøpere og andre fortsatt vil ha for lite informasjon til å vite hvilke virksomheter som jobber seriøst med dette og ikke.

I et nettverk uten felles minimumskrav for arbeid med inkludering og dokumentasjon av dette er det vanskelig å se for seg at medlemmene kan få tilgang til å bruke et spesifikt merke i markedsføringen av sine produkter eller tjenester. Årsaken er at det ved en slik innretning av ordningen vil være krevende å dokumentere at bedrifter i nettverket skiller seg positivt ut når det gjelder inkludering av innvandrere. Det å benytte et merke som skaper inntrykk av dette i markedsføringen, vil dermed kunne anses som villedende og i strid med markedsføringsloven, jf. blant annet veileder for bruk av bærekraftpåstander i markedsføringen⁵⁴ Det at medlemmene ikke kan benytte et merke i markedsføringen, illustrerer hvorfor verdien av å delta i et slikt nettverk vil være begrenset.

Et nettverk for mangfold kan likevel være interessant for enkelte virksomheter fordi det gir mulighet for læring og erfaringsutveksling med andre virksomheter som jobber mot liknende mål. Dette kan gi motivasjon til deltakelse i ordningen, men vil sannsynligvis ha begrenset effekt på arbeid med mangfold. Det er naturlig å anta at mål og innsats til dels vil reflektere den innsatsen bedriften ville lagt i dette uavhengig av medlemskap i nettverket eller ikke. De bedriftene som allerede arbeider godt med integrering av innvandrere, og av ulike grunner ser seg tjent med dette, vil antakeligvis være de som setter de mest ambisiøse målene. Og motsatt, bedrifter som i liten grad legger ressurser i slikt arbeid, vil kunne sette lite ambisiøse mål og likevel få tilgang til nettverket. Dersom medlemskapet ikke innebærer noen reell endring i hvordan virksomheter jobber med mangfold på arbeidsplassen, vil merket ikke ha noen effekt på måloppnåelse, selv om deltakelsen er høy. Verdien av å delta i en ordning som har få standardiserte krav til medlemskap vil være begrenset.

⁵³ Kontingenten for Etisk Handel Norges medlemmer kan illustrere det vi tror kan bli et øvre tak for en medlemsavgift i en nettverksorganisasjon. Her bestemmes kontingenten ut fra type virksomhet, der hver type virksomhet (bedrift, organisasjon og offentlig virksomhet) har en egen kontingentstruktur. For bedrifter er kontingenten en promillesats av bedriftens omsetning, med en minimumskontingent på 5 000 kroner og en maksimumskontingent på 100 000 kroner.

⁵⁴ Forbrukertilsynet, 2020

Bakgrunnen er nettopp at ordningen da i liten grad kan gi tydelig og verdifull informasjon til forbrukere, arbeidstakere, myndigheter eller andre målgrupper som virksomhetene ønsker å nå.

Verdien av å delta i et nettverk med få krav til medlemskap vil sannsynligvis være spesielt lav for selskaper som jobber seriøst med inkludering av innvandrere i sine organisasjoner. For disse vil deltakelse i nettverket i liten grad være egnet til å kommunisere eller dokumentere den innsatsen de legger ned i dette arbeidet. Slik sett er det en risiko for at de mest seriøse aktørene vil se det som lite attraktivt å delta i et mangfoldsnettverk, og at de vil velge å stå utenfor. Dette vil ytterligere svekke informasjonsverdien som ligger i nettverket, og også effekten av ordningen. På samme måte vil kommunikasjonen overfor forbrukere, arbeidstakere, myndigheter og andre svekkes. Lave barrierer for deltakelse kan dermed virke kontrainuitivt – og redusere deltakelse i en merkeordning.

Et nettverk av bedrifter og organisasjoner kan, nettopp av grunner som nevnt over, anse det som formålstjenelig å definere et sett med minimumskrav for å heve terskelen for deltakelse. Dette vil øke barrierer og sannsynligvis utelukke enkelte fra deltakelse, men samtidig øke informasjonsverdien og dermed nytten av å delta i ordningen. Dersom nettverket fastsetter etterprøvbare og kontrollerbare kriterier for medlemmenes arbeid for inkludering av innvandrere, og virksomhetene kan dokumentere at de oppfyller disse, kan det også være mulig å knytte et merke til ordningen som medlemmene kan benytte i sin markedsføring.

Oppsummert vil en ordning i form av et nettverk av virksomheter innebære lave kostnader, både for virksomhetene og de som drifter organisasjonen, og gi mulighet for bred deltakelse. Samtidig vil en slik organisering sannsynligvis gi lav måloppnåelse ved at det stilles få krav til deltakelse, og ved at medlemmene selv velger ambisjonsnivået. Dette igjen vil føre til lav nytte både for deltakere i nettverket og mottakere av den informasjonen nettverket ønsker å formidle.

10.1.2 Virkninger av en medlemsorganisasjon for mangfoldsarbeid

En medlemsorganisasjon for mangfoldsarbeid vil være en mer forpliktende og formalisert merkeordning enn modellen med et privat nettverk av virksomheter. Denne modellen kan være en offisiell merkeordning som driftes av et offentlig organ eller annen nøytral tredjepart (for eksempel en stiftelse). Som beskrevet i kapittel 9.2.3 innebærer ordningen krav om å jobbe med integrering av innvandrere på spesifikke måter, og det vil være strengere krav til dokumentasjon enn i en nettverksordning. Det kan likevel være en viss fleksibilitet i kravene for ulike typer medlemmer av ordningen, slik at disse kan tilpasses blant annet type/bransje, størrelse på virksomheten og modenhet når det gjelder integreringsarbeid.

En mulighet er at medlemsorganisasjonen, med involvering av medlemmene, utarbeider ulike kategorier/nivåer av kriterier og mål som medlemmer skal arbeide mot å oppnå, og at det forventes en progresjon underveis i medlemskapet. Eksempelvis kan det være et sett med minimumskrav for å oppnå medlemskap i organisasjonen, et sett med strengere krav som skal oppfylles for å få tilgang til å bruke organisasjonens merke i markedsføring, og en sertifisering som kan gjennomføres for virksomheter som er modne i sitt mangfoldsarbeid og ønsker å sende et sterkt signal om at slikt arbeid er høyt prioritert i virksomheten, til forbrukere, arbeidstakere eller andre.

En medlemsorganisasjon for mangfoldsarbeid vil innebære høyere kostnader enn et nettverk. Dette gjelder for det første kostnader knyttet til de tiltakene medlemmene må gjøre i egne virksomheter for å oppfylle krav til medlemskap og dokumentasjon av disse. Videre vil det være økte kostnader til verifisering og kontroll av virksomhetenes egenerklæringer. Dette kan utføres av merkeeier, virksomhetenes egne revisorer eller egne oppnevnte aktører. Det vil også være økte kostnader til en sentral forvaltning og administrasjon av ordningen, og dermed i utgangspunktet en

høyere medlemsavgift enn i et nettverk.⁵⁵ Kostnadene i medlemsorganisasjonen vil også avhenge av ambisjonsnivå, som det er mulig å tilpasse avhengig av interesse og behov, jf. drøfting i kapittel 11. Etter vår vurdering bør prisene og kostnadene som er vist i tekstboksen om Miljøfyrtårn i avsnitt 8.2, illustrere et øvre tak på prisene/gebyrene for deltakelse i en medlemsorganisasjon. I tillegg kommer kostnader ved tidsbruk for bedriftene ved rapportering med videre og eventuelt kostnader ved innleie av konsulent/rådgiver. Vi antar at tidsbruken vil kunne variere fra om lag ett dagsverk til noen få, basert på informasjon vi har om tidsbruk ved Miljøfyrtårn-sertifiseringen. I kapittel 11 ser vi nærmere hva drifts- og forvaltningskostnadene kan bli ved en slik ordning.⁵⁶

De økte kostnadene og dokumentasjonskravene sammenliknet med en nettverksmodell vil innebære høyere barrierer for deltakelse. Generelt vil alle former for kostnader og tidsbruk utgjøre større barrierer for små virksomheter med begrensede ressurser og få administrative ansatte enn for større virksomheter, som gjerne også har erfaring med liknende dokumentasjons- og rapporteringskrav. For å øke deltakelse fra små og mellomstore bedrifter kan det derfor være hensiktsmessig å differensiere med hensyn til både mål og krav til hvordan virksomhetene skal jobbe med mangfold, dokumentasjonskrav og medlemsavgift.

Som beskrevet i 4.2 vil bedrifter og offentlige virksomheter avveie kostnader og nytte når de vurderer om de ønsker å delta i en merkeordning eller ikke. Sammenliknet med nettverksmodellen vil en medlemsorganisasjon som har mer standardiserte og etterprøvbare krav til mangfoldsarbeid og et større innslag av verifikasjon og kontroll, også nyte høyere tillit blant publikum og vil kunne gi et bedre og mer troverdig signal til mottakerne om hvilken kvalitet virksomhetene leverer på området. En slik innretning kan også gi deltakerne tilgang til et merke som kan benyttes i markedsføring og profilering, noe som vil øke nytten av deltakelse. Dette vil igjen bidra til høyere måloppnåelse ved at den innsatsen virksomhetene legger ned i å sikre mangfold, blir enklere å kommunisere til relevante målgrupper.

Den samlede måloppnåelsen vil imidlertid også være avhengig av utbredelsen og deltakelsen i ordningen. Strenge krav til deltakelse og dokumentasjon bidrar til at medlemmene kan sende et effektivt signal som øker insentivene til å investere i mangfoldsarbeid, men vil samtidig kunne ha utestengende effekter ved at kravene innebærer kostnader og administrativ byrde på mindre bedrifter eller virksomheter som ser begrenset verdi av slikt arbeid. Det vil altså være en viktig balansegang mellom det å stille krav som virker i retning av økt mangfoldsarbeid for den enkelte, men samtidig sikre bred deltakelse, som også vil være viktig for måloppnåelsen av ordningen.

Oppsummert vil modellen med en medlemsorganisasjon gi mulighet til å stille strengere krav til virksomhetenes mangfoldsarbeid, gi mer troverdig informasjon til mottakerne og potensielt gi høyere måloppnåelse enn et nettverk. Det er stor fleksibilitet når det gjelder ønsket grad av formalisering og forpliktelse i organisasjonen, og det er også mulig å se for seg at det er ulike nivåer av krav for medlemmer avhengig av deres ambisjonsnivå og modenhet i mangfoldsarbeid. Valg av innretning vil innebære en avveining mellom kostnader og nytte av å kunne kommunisere troverdig informasjon til markedet om arbeid med å inkludere innvandrere. Dette vil også innbefatte en vurdering av behovet for, eller verdien av, slik informasjon.

⁵⁵ Vi vil i kapittel 10.3 vurdere andre typer virkemidler som kan bidra til å øke deltakelse i en merkeordning. Et mulig tiltak er at merkeordningen tilføres offentlige midler som kan benyttes til å redusere medlemsavgiften.

⁵⁶ Etter informasjonen vi har, drives Miljøfyrtårn uten støtte over statsbudsjettet. Prisene/gebyrene som stiftelsen tar, skal dermed dekke alt av kostnader ved den sentrale forvaltningen og administrasjonen av ordningen.

10.1.3 Virkninger av en mangfoldsstandard

En mangfoldstandard vil innebære at deltakerne sertifiseres i henhold til en standard med verifisering av en tredjepart. Deltakerne i ordningen må oppfylle standardiserte og detaljerte krav som for mange vil innebære betydelig innsats og endringer i arbeidsmetodikk og praksis. Sammenliknet med de to andre modellene vil det være mindre fleksibilitet og mulighet for tilpasning av krav. Deltakerne sertifiseres av eksterne sertifiserere for å oppnå merket og må resertifiseres med jevne mellomrom.

En sertifiseringsordning vil ha betydelig høyere kostnader enn de to foregående modellene.⁵⁷ Kostnadene vil særlig være knyttet til kravene som stilles for å sertifiseres, som kan innebære både kurs, kompetanseheving, konkrete måltall for ansettelse av innvandrere etc. Videre vil det være kostnader knyttet til å dokumentere og rapportere på disse aktivitetene og kravene, slik det også til dels vil være i de øvrige modellene. Kostnadene for sertifisering må imidlertid antas å være betydelig høyere enn for verifikasjon og kontroll i en nettverksmodell eller en medlemsorganisasjon.

Kostnadene for sertifisering vil typisk være avhengig av størrelsen på virksomheten og type sertifisering. Eksempelvis vil den initielle kostnaden for større virksomheter kunne variere mellom 150 000–400 000 kroner. Periodiske (årlige) kostnader vil kunne variere mellom 100 000–200 000 kroner, og resertifisering vil kunne variere i en størrelsesorden av 200 000–300 000 kroner.

En av våre informanter oppga at de er sertifisert i henhold til ISO 9001 (kvalitetssystem). For deres virksomhet dreide det seg om en initiell kostnad på 300 000 kroner, og deretter periodiske årlige kostnader på 170 000 kroner. Resertifiseringen som blir gjennomført hvert tredje år, koster 300 000 kroner.

Vi gjør oppmerksom på at disse kostnadene er et anslag basert på en gitt standard, og at disse kostnadene helt klart vil variere med hensyn til standardens krav. Eksempelet vårt antyder nok det kostnadmessige «taket» for en potensiell sertifisering knyttet til et mangfoldsmerke.

Alternativet innebærer også at det utvikles en standard. Også dette vil det være kostnader forbundet med. Men i utgangspunktet er det kostnadsfritt å utvikle en standard, men man må forvente kostnader i form av egen innsats og deltakelse i arbeidsgruppene for standardiseringen. Kostnadene hentes imidlertid inn igjen når virksomheter begynner å kjøpe standarden. En mangfoldsstandard vil kunne bygge på det arbeidet som er gjort i forbindelse med den etablerte standarden for mangfoldsledelse, med enkelte tilpasninger. Standarden for mangfoldsledelse bygger blant annet på en definisjon av mangfold som dekker alle diskrimineringsgrunnlagene.

Økte kostnader og administrativ byrde vil innebære høyere barrierer for deltakelse. For en del virksomheter vil både de direkte kostnadene og tidsbruken som påløper knyttet til oppfyllelse av krav og ulike prosedyrer i ordningen, anses som svært kostbart og sannsynligvis gjøre sertifisering til et uaktuelt tiltak. Isolert sett vil dette trekke i retning av mindre deltakelse i en sertifiseringsordning enn i en merkeordning i form av et nettverk eller i en medlemsorganisasjon.

Samtidig vil en merkeordning som også innebærer en sertifisering kunne gi et sterkt signal om og troverdig dokumentasjon på et godt mangfoldsarbeid i sertifiserte virksomheter, og slik øke nytten av deltakelse. Hvorvidt nytten av å delta i en sertifiseringsordning vil overstige kostnadene, vil avhenge av etterspørselen etter egenskapene som ordningen bidrar til å kommunisere. I dette tilfellet vil det sentrale spørsmålet være i hvilken grad potensielle kunder eller arbeidstakere er villige til å betale mer for et produkt fra, eller har et sterkere ønske om å tilby sin arbeidskraft til, virksomheter som dokumenterer et seriøst arbeid med inkludering av ikke-nordiske innvandrere på arbeidsplassen.

⁵⁷ Hvis vi ser bort fra muligheten for å inkludere sertifisering som et siste trinn i modellen med en medlemsorganisasjon.

Hvordan denne egenskapen verdsettes vil variere mellom ulike grupper av kunder og arbeidstakere, blant annet avhengig av alder, utdanning, bosted og sektor. Hvorvidt en virksomhet vil se seg tjent med å delta i en sertifiseringsordning, vil derfor avhenge av preferansene til de kundene og arbeidstakerne virksomheten retter seg mot. Mens enkelte bedrifter som i særlig grad retter seg mot markedssegmenter med høy bevissthet om denne type spørsmål, vil ønske å sertifiseres, vil virksomheter som retter seg mot kunder og arbeidstakere med liten bevissthet om disse spørsmålene, ikke kunne forsvare kostnadene som en sertifiseringsordning innebærer.

Men denne bakgrunnen vurderer vi at deltakelsen i en sertifiseringsordning i utgangspunktet vil være lavere enn deltakelsen i en medlemsorganisasjon der det i større grad legges til rette for at virksomhetene kan ha ulikt ambisjonsnivå for sitt mangfoldsarbeid. Fordelen med en sertifiseringsordning med rigide krav vil imidlertid være det tydelige signalet som ligger i sertifiseringen. Dersom det i utgangspunktet er en preferanse for virksomheter som jobber seriøst med mangfold på arbeidsplassen, og dette har vært vanskelig å signalisere tidligere, kan en sertifiseringsordning potensielt gi en sterk motivasjon til virksomhetene om å jobbe for økt mangfold. Gitt at sertifiseringsordningen følger internasjonale standarder, kan merket også benyttes i markedsføring internasjonalt, noe som vil være sentralt for en del virksomheter som leverer varer og tjenester i internasjonale markeder.

Oppsummert vil en sertifiseringsordning kunne være et effektivt virkemiddel dersom det i utgangspunktet er en betydelig etterspørsel etter informasjonen som ligger i sertifiseringen. Å introdusere en ren sertifiseringsordning vil imidlertid innebære en risiko for lav deltakelse, enten fordi etterspørselen etter informasjonen ikke er stor nok til å dekke kostnadene ved en sertifisering, eller også fordi virksomheter som ser verdien av sertifisering, ikke har ressurser til å gjennomføre denne. Slik kan også sertifiseringsordningen gi en konkurransevridende effekt mellom virksomheter som i utgangspunktet arbeider på samme måte med mangfold i bedriften, men hvor bare den ene kan påta seg kostnadene som sertifisering innebærer. Vi beskriver konkurransevirkninger av en mangfoldmerkeordning i noe mer detalj nedenfor.

10.2 Risiko for lav deltakelse og effekt av en merkeordning

Uavhengig av hvordan en merkeordning utformes, er det et viktig premiss at det budskapet den skal formidle er relevant, det vil si at merkeordningen kan brukes til å kommunisere egenskaper eller kvaliteter som mottakerne har betalingsvilje eller preferanser for, jf. kriterium 1 i kapittel 4.2. Dersom det ikke er noen etterspørsel eller interesse for de egenskapene som ordningen formidler, vil det heller ikke være attraktivt for virksomheter å delta i den.⁵⁸

Merkeordningen som vurderes her, er initiert av IMDi som et politikktiltak rettet mot arbeidsgivere for å bidra til økt deltakelse av innvandrere i arbeidslivet. Utgangspunktet er altså ikke at markedet har identifisert et informasjonsproblem som merkeordningen skal løse. Den ubekreftede hypotesen som ligger til grunn for forslaget, er at det eksisterer et informasjonsproblem, nemlig at kunder og arbeidstakere i utgangspunktet har en preferanse for virksomheter som arbeider med likebehandling og inkludering av innvandrere, men at de ikke evner å identifisere aktørene som jobber seriøst med dette (som følge av mangel på troverdig informasjon).

En viktig usikkerhet er dermed om hypotesen er riktig, og hvorvidt og i hvilken grad det finnes en etterspørsel etter en mangfoldsmerkeordning. Med andre ord om arbeid med likebehandling og inkludering av innvandrere faktisk verdsettes i så stor grad at virksomheter vil se seg tjent med å delta i en merkeordning som hjelper dem å formidle dette til potensielle kunder, arbeidstakere og andre interessenter.

⁵⁸ Med mindre det ligger andre medlemsfordeler i en ordning utover tilgangen til en effektiv og troverdig kommunikasjonskanal.

For å svare på spørsmålet om hypotesen er riktig, bør det som et minimum gjennomføres kartlegging av informasjonsbehovet og preferanser hos virksomhetene og deres kunder eller brukere.

I kapittel 7 stiller vi spørsmål om det er behov for et mangfoldsmerke. Det er stor variasjon mellom våre informanter om det oppfattes å være et behov for en merkeordning. Varierende behov kan være en risiko for lav deltakelse. Det finnes i dag en rekke tiltak og virkemidler rettet mot arbeidsgivere for å sikre og motivere til innsats for økt sysselsetting av innvandrere, jf. kapittel 5. Noen av våre informanter peker på at det blir mange tiltak og til dels overlappende tiltak rettet mot ulike marginaliserte grupper i dagens arbeidsliv. Det er en bekymring for at mange virkemidler med tilgrensende mål vil «slå hverandre i hjel», noe som igjen kan være en risiko knyttet til deltakelse. En informant oppgir at det tiltaket har en høy risiko, og mener at for å lykkes er det særlig viktig med god forankring av tiltaket blant alle arbeidslivets parter.

I tillegg til risikoen knyttet til om budskapet i merkeordningen vil oppfattes som relevant, ligger det også en usikkerhet i om merkeordningen faktisk vil kunne opplyse mottakeren. Som beskrevet i kapittel 4 er det begrenset støtte for at merkeordninger faktisk har effekt, blant annet fordi det finnes mange merkeordninger av varierende kvalitet, og fordi det ikke er opplagt for mottaker hvilke egenskaper og kvaliteter et merke kan dokumentere. Det er heller ikke dokumentert at en merkeordning i seg selv vil bidra til endret motivasjon eller endret atferd. Men i den grad et merke kan motivere til handling, er effekten større knyttet til tiltak og initiativ fra en offentlig myndighet. Utformingen av merkeordningen vil ha betydning for ordningens evne til å opplyse mottakeren, jf. diskusjonen i 4.2.

Usikkerheten om etterspørselen etter informasjon om mangfoldsarbeid, og dermed nytten av en merkeordning, kan trekke i retning av at en merkeordning bør innebære minst mulig kostbare krav og prosedyrer, i alle fall i en tidlig fase før interessen har vært testet i markedet. Samtidig vil usikkerheten om kvaliteten på informasjonssignalet trekke i retning av en mer formalisert ordning som kan gi et mest mulig troverdig signal om mangfoldsarbeid til mottakerne.

Begge de to typene av usikkerhet kan reduseres ved ytterligere brukerundersøkelser, men de kan også indikere at det vil være nødvendig å supplere merkeordningen med enkelte andre virkemidler for å styrke deltakelse og effekt av ordningen. Vi diskuterer denne type virkemidler nedenfor.

10.3 Tiltak som kan bidra til å øke deltakelse og effekt av en merkeordning

Som beskrevet i 4.2 vil virksomheter avveie nytte og kostnader når de vurderer deltakelse i en merkeordning. Nytten vi har diskutert til nå, har ligget i tilgangen virksomheten får til en effektiv måte for å kommunisere spesielle egenskaper eller kvaliteter til potensielle kunder, jobbsøkere eller andre målgrupper. For at dette skal ha en verdi, er det helt sentralt at budskapet som formidles, oppleves som relevant.

I tillegg til verdien knyttet til informasjon er det ikke uvanlig at det også er knyttet andre typer fordeler til en merkeordning, noe som kan bidra til å øke motivasjonen for deltakelse.

Et poeng som fremheves av våre informanter, er at en merkeordning kan bidra til oppmerksomhet omkring en viktig problemstilling. Oppmerksomheten i seg selv kan bidra til deltakelse i en merkeordning hvis et slikt initiativ oppfattes som et hensiktsmessig tiltak, i motsatt fall kan «negativt rettet» oppmerksomhet bidra til at få eller ingen vil delta i en slik ordning. For å sikre en positiv oppmerksomhet er det – som våre informanter påpeker – viktig med god forankring.

Flere av våre informanter trekker frem at så lenge aktivitets- og redegjørelsesplikten legges til grunn, kan det bidra til at virksomheter opplever at det blir enklere å jobbe mer aktivt med noe de allerede er pålagt å gjøre. Det kan gi et «spark bak» til dette arbeidet, og det kan gi en motivasjon, en positiv forsterkning. Det er ingen sanksjoner knyttet til mangelfull etterlevelse av aktivitets- og redegjørelsesplikten, og et merke kan derfor virke som positiv stimuli.

Et annet viktig element som trekkes frem, og som kan bidra til økt deltakelse og effekt av en merkeordning, er at den også kan bidra til at en arbeidsgiver blir attraktiv. Det at bedrifter har gode kjerneverdier, gjør dem mer attraktive som arbeidsplasser.

Omdømme trekkes frem av flere, særlig organisasjoner er avhengig av dette. En virksomhets omdømme bestemmes av to parter: virksomheten selv gjennom atferd og kommunikasjon på den ene siden og brukerne eller kundene og deres behov og preferanser på den annen side. Skal en merkeordning bidra til å styrke en virksomhets omdømme, så antar man i utgangspunktet at brukerne/kundene verdsetter og etterspør verdiene merkeordningen kommuniserer. Manglende kunnskap og usikkerhet om hvor viktige disse verdiene er for kundene/brukerne, øker usikkerheten og svekker verdien av merkeordningen for arbeidsgiveren.

Vanlige medlemsfordeler i ulike nettverk og merkeordninger er blant annet tilgang til en form for kompetanseutviklingsprogram som kan inneholde kursing, konferanser, veiledningsmateriell med mer. Slike programmer kan også øke bevisstheten om verdien av mangfold som ressurs i organisasjonene. Gitt at det er etterspørsel etter mer kompetanse på det aktuelle området, vil slike medlemsfordeler kunne bidra til økt nytte for medlemmene og dermed gi sterkere insentiver til deltakelse.

Når det gjelder mangfoldsarbeid, har informanter trukket frem at mer kompetanse på feltet vil være verdifullt, og at ordninger som kan tilby relevante kurs og veiledning, vil være interessante. Denne type tilbud kan også bidra til at spesifikk kompetanse på mangfoldsledelse og inkludering som i dag finnes hos enkeltpersoner i virksomhetene, kan spres til større deler av organisasjonen.

I dag finnes det ulike aktører som tilbyr kurs og kompetanse innenfor eksempelvis mangfoldsledelse⁵⁹. Et alternativ kan være at medlemsavgiften kan dekke helt eller delvis kostnadene ved slike utdannings- kompetanseprogram.

Medlemsfordeler i form av kompetanseutviklingsprogrammer vil også innebære kostnader og tidsbruk og må avveies mot nytten av slike programmer. Det vil sannsynligvis være behov for dialog med virksomhetene om hvilket behov de har, for at slike tilbud skal være riktig skalert og innrettet slik at de er mest mulig relevante. Et annet virkemiddel som kan stimulere til deltakelse, er offentlige tilskudd til merkeordningen som kan benyttes til å redusere medlemsavgifter og/eller subsidiere enkelte typer initiativ og aktiviteter innenfor ordningen. Dette kan for eksempel bidra til å finansiere et kompetanseutviklingsprogram som medlemmene i ordningen får tilgang på, eller dekke en andel av kostnader knyttet til tredjepartskontroll og verifikasjon. Det er også mulig å tenke seg at det settes av midler til tilskuddordninger som virksomhetene kan søke på dersom de skal gjennomføre konkrete (og kostbare) tiltak for å øke mangfold i virksomheten.

Et annet virkemiddel som kan benyttes for å sikre at merkeordningen får ønsket relevans og utbredelse, er å oppfordre eller pålegge offentlige aktører å kjøpe varer og tjenester fra tilbydere som deltar i merke- eller sertifiseringsordningen. Dette vil øke etterspørselen etter varer og tjenester fra leverandører som er sertifisert eller deltar i en mangfoldsmærkeordning, og vil slik være et sterkt virkemiddel som virker i retning av å øke deltakelsen av private virksomheter i merkeordningen.

⁵⁹ [Folkeuniversitetet.no](https://www.folkeuniversitetet.no) og [Seema.no](https://www.seema.no).

Dette kan bidra til at flere bedrifter gjør en innsats for å oppfylle kravene i ordningen, og det kan slik sett bidra til måloppnåelse. Samtidig vil det kunne føre til at tilbydere som ikke har de nødvendige finansielle og administrative ressurser til å delta i merkeordningen, utelukkes fra konkurransen. Dette kan potensielt også være tilbydere som jobber aktivt med inkludering av innvandrere, men som ikke kan påta seg kostnadene med en sertifisering. Risikoen for slike utilsiktede konkurransevidende effekter må vurderes ved eventuell bruk av denne type virkemidler.

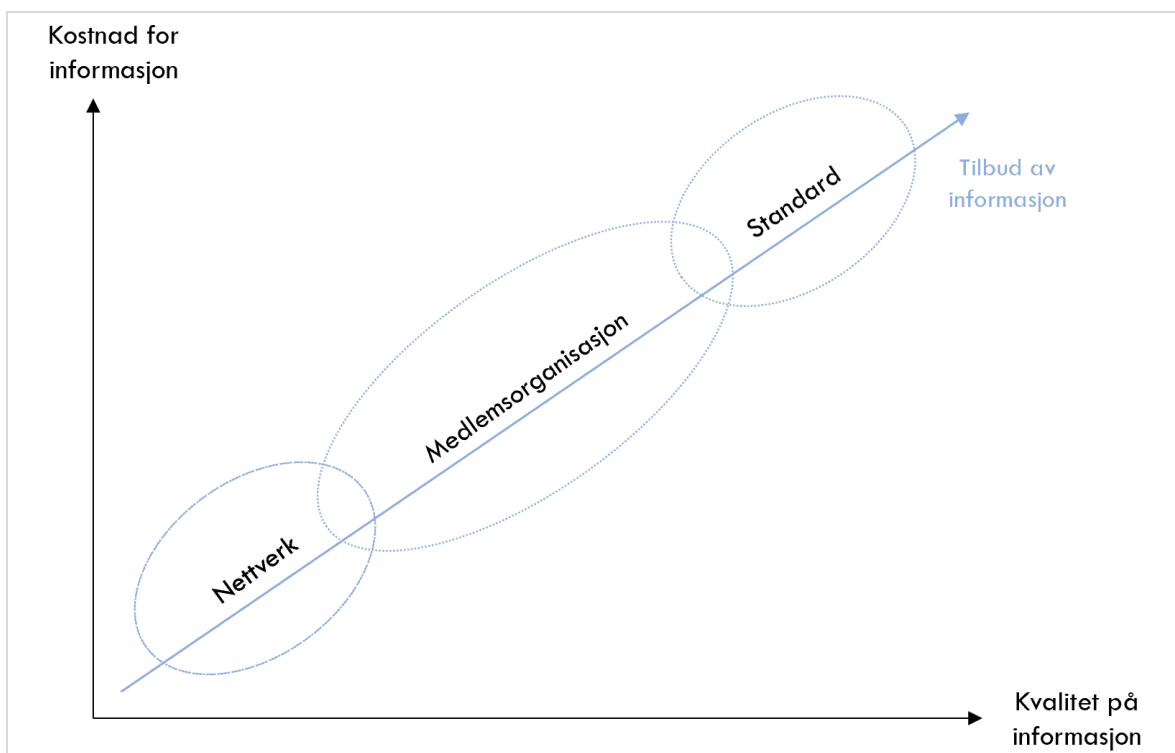
Offentlige myndigheter kan også velge å bruke virkemidler som direkte reduserer usikkerheten om deltakelsen i en merkeordning. Det kan for eksempel være at offentlige virksomheter gis styringssignaler om at de forventes å delta i ordningen, eller at de alternativt får direkte krav om dette. Slike styringssignaler eller krav kan gjelde enkeltvirksomheter eller større deler av offentlig sektor. Som følge av nettverkseffekter i en merkeordning kan dette igjen gi sterkere insentiver til andre virksomheter om å tilslutte seg merkeordningen. Ettersom det også vil ligge en del faste kostnader i driften av en merkeordning, vil tilslutning fra flere deltakere kunne redusere medlemsavgiftene for den enkelte, og slik redusere barrierer for deltakelse. Det er imidlertid også noen ulemper med bruk av denne type virkemidler. Et krav om at offentlige virksomheter skal delta i en merkeordning, uavhengig av om de anser det nyttig eller ikke, vil gi en risiko for at kostnadene ved deltakelse overstiger nytten for virksomheten og for samfunnet. Det kan også stilles spørsmål ved om en merkeordning er det mest effektive virkemiddelet å bruke dersom det er ønskelig å pålegge offentlige virksomheter å oppfylle visse krav til mangfoldsarbeid.

11 Anbefalt modell for merkeordning for mangfold

Med utgangspunkt i drøftingen over presenterer vi i dette kapittelet en anbefalt modell dersom IMDi ønsker å gå videre med en merkeordning for mangfold på innvandringsområdet. Denne utredningen har med utgangspunkt i tilbakemeldinger og refleksjoner i intervjuer og dokumentgjennomgang drøftet ulike alternativer for en slik ordning. Før vi anbefaler en modell, vil vi påpeke et par sentrale forhold: For det første viser ikke vår gjennomgang entydig at en merkeordning vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å bedre mangfoldet med tanke på innvandrere i arbeidsmarkedet. Forskningen er ikke tydelig på hva som er effektene av merkeordninger, og skepsisen til en merkeordning er betydelig også blant dem vi har intervjuet i denne prosessen. Mer spesifikt er det særlig skepsis rundt det at et mangfoldsmerke skal rette seg mot innvandrere, noe som oppleves som uhenktsmessig og i utakt med hvordan man jobber med mangfold på arbeidsplasser i dag. Vi vil derfor ikke ubetinget anbefale at IMDi går videre med et mangfoldsmerke slik de har spesifisert det gjennom mandatet for dette oppdraget. Men dersom en velger å gjøre det, er det modellen nedenfor vi vurderer som det beste alternativet.

Et annet sentralt forhold vi vil påpeke innledningsvis, er at uavhengig av valgt modell vil arbeidet med å utvikle og etablere en merkeordning antakeligvis forutsette en omfattende og inkluderende prosess med interessentene for en slik ordning. Endelig utforming og innhold må utarbeides sammen med dem som vil berøres av en merkeordning, og dem som vil forsøke å oppnå et merke. Et merke er avhengig av legitimitet blant interessenter for å kunne oppnå ønsket oppmerksomhet og etter hvert eventuelt effekt. Vår anbefalte modell er således ment som et overordnet utgangspunkt for videre detaljering og utvikling. Vi utdyper vår anbefaling nedenfor.

I kapittel 10 har vi drøftet hvordan ulike innretninger av en merkeordning vil påvirke kostnader og troverdigheten til det budskapet som formidles gjennom merkeordningen. Som vi har beskrevet, vil en ordning med begrensede krav og kostnader til dokumentasjon og kontroll også ha lavere troverdighet og kvalitet, og omvendt. I figuren nedenfor viser vi hvordan de tre modellene vi har drøftet, kan plasseres i disse dimensjonene.



Figur 1 Sammenheng mellom kostnader og kvalitet på informasjonssignal

Ettersom det er et handlingsrom innenfor hver av modellene, vil det være noe overlapp mellom dem slik plasseringen på figuren illustrerer. En medlemsorganisasjon kan for eksempel innrettes med begrensede krav og kostnader, slik at den likner en nettverksmodell, men den kan også innrettes med mer rigide og standardiserte krav, og den kan også romme en sertifiseringsordning.

Som figuren viser, er det viktige fordeler og ulemper med de ulike modellene. Hvilket ambisjonsnivå det vil være riktig å legge seg på, vil avhenge av etterspørselen og verdien av informasjonen merkeordningen formidler, jf. diskusjonen over.

La oss først anta at alle kjøpere, arbeidstakere eller andre relevante interessenter verdsetter at virksomhetene de kjøper noe av, søker jobb hos, eller på annen måte forholder seg til, jobber aktivt med å sikre inkludering av innvandrere i sin organisasjon. Dersom denne preferansen er generell og stor nok, kan det være lønnsomt for en virksomhetene å påta seg kostnadene som en sertifisering innebærer. Dette vil også bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet ettersom det kan rette opp informasjonsasymmetrien og dermed problemet med underinvestering i mangfoldsarbeid. Forbrukere som verdsetter mangfoldsarbeid, vil få økt velferd gjennom en større mulighet til å velge varer og tjenester som er produsert av aktører som jobber med dette.

Hvis vi derimot antar at kundene har liten eller svært varierende preferanse eller betalingsvilje for mangfoldsarbeid, vil også et verktøy for å informere markedet om dette ha lavere verdi. I slike tilfeller kan det være vanskeligere å forsvare kostnadene knyttet til en sertifisering, mens det kan være lønnsomt å delta i en mindre krevende nettverksmodell eller merkeordning, i alle fall for virksomheter som retter seg mot de mer bevisste markedssegmentene. For virksomheter som retter seg mot forbrukere som ikke er interessert i mangfoldsarbeid, vil deltakelse i slike merkeordninger ikke bidra til økt forbrukervelferd. Årsaken er at virksomhetene pådrar seg kostnader knyttet til å signalisere en kvalitet kunden ikke verdsetter, noe som bare vil medføre økte priser uten at det øker forbrukerens nytte.

For å ta hensyn til usikkerheten og variasjonen i etterspørselen kan det være hensiktsmessig å ha en noe forsiktig og trinnvis tilnærming til etablering av en merkeordning. Dersom det etableres en ren sertifiseringsordning, er det usikkert hvor mange virksomheter som vil være villig til å delta som følge av betydelige kostnader og tidsbruk. Det er også en risiko for utilsiktede konkurransevridende effekter ved at ordningen kan skape et kunstig skille mellom sertifiserte virksomheter og virksomheter som ikke har mulighet til å påta seg kostnadene som en sertifisering innebærer, selv om de jobber godt med inkludering av innvandrere.

På den annen side mener vi at etablering av en nettverksmodell vil ha liten effekt fordi den i liten grad vil kunne opplyse markedet om det mangfoldsarbeidet virksomhetene legger ned, og fordi det mangler en koordinerende tredjepart som sørger for kontinuitet og tillit til ordningen. Erfaringene fra de europeiske chartrene gir en tydelig indikasjon på dette.

Vi mener at opprettelse av en *medlemsorganisasjon* som er eid av et offentlig organ eller en annen nøytral tredjepart, vil være en god mellomløsning. Mål og krav bør holdes på et moderat nivå i en startfase mens interessen for en mer ambisiøs ordning undersøkes. Innretningen av en slik ordning kan tilpasses i tråd med interessen og etterspørselen, som vil bli tydeligere etter hvert. Et grep som kan vurderes, er å arrangere mindre arrangementer først for å undersøke interessen, for deretter å skalere opp etter hvert.

For å bidra til måloppnåelse vil det sannsynligvis være viktig at ordningen kan innrettes slik at medlemmene (i alle fall de som ønsker det) kan oppnå et merke som de får tilgang til å benytte i markedsføringen. Dette vil innebære at det stilles kontrollerbare og etterprøvbare krav, og at det er en form for verifikasjon og kontroll med virksomhetenes egenerklæringer. Uten en slik mulighet er det en risiko for at verdien av deltakelse vil bli for lav. Dersom det synes å være etterspørsel etter mer formaliserte merkeordninger, som også kan benyttes med troverdighet i utlandet, kan ordningen også legge opp til at virksomhetene med størst ambisjoner på området kan sertifiseres i henhold til en standard som også anerkjennes internasjonalt.

Merkeordningen bør sannsynligvis også inneholde et kompetanseutviklingsprogram som bidrar til å øke bevissthet, interesse og kunnskap om mangfoldsarbeid hos medlemmene. Et slikt program vil kunne basere seg på allerede eksisterende tilbud fra ulike aktører som tilbyr eksempelvis kurs og kompetanseheving innenfor mangfoldsledelse. Med en god innretning kan et slikt kompetanseprogram bidra til å redusere strukturell rasisme, øke eller spre bevissthet om den verdien som ligger i mangfold og innvandreres kompetanse, og redusere barrierene for inkludering av innvandrere på arbeidsplassen. Dette vil også bidra til å heve aktørenes verdsettelse av mangfoldsarbeid, og dermed også interessen for et mangfoldsmærke. Ettersom et kompetanseprogram også vil innebære kostnader, bør utvikling, innretning og skalering av dette vurderes i samråd med merkeordningens medlemmer.

For å sikre måloppnåelse kan det også være behov for å supplere merkeordningen med ytterligere tiltak som kan gi insentiver til deltakelse. Det mest nærliggende tiltaket, som også innebærer minst risiko for utilsiktede virkninger, vil være et offentlig tilskudd til ordningen. Tilskuddet kan brukes til å drifte og markedsføre ordningen, finansiere kompetanseutviklingsprogrammer og eventuelt også kostnader til tredjepartsverifikasjon og kontroll. Spesielt i en startfase, der det er viktig å tiltrekke seg deltakere til ordningen, kan slike tilskudd være svært viktig. For å ytterligere styrke insentivene til deltakelse kan det også knyttes tilskuddsordninger til ordningen, der medlemmer kan søke om støtte til å gjennomføre tiltak for å bidra til å inkludere innvandrere på arbeidsplassen. En mulighet er å se denne ordningen i sammenheng med eksisterende virkemidler – som tilskuddsordningen og en informasjons- og veiledningstjeneste som IMDi er i gang med å etablere. Mangfoldsprisen vil også kunne være en arena for å skape oppmerksomhet omkring et mangfoldsmærke. Vi oppfatter at tiltakene vil kunne ses i sammenheng og utgjøre en større helhet for å motivere arbeidsgivere til å se på mangfold som en ressurs.

I hvilken grad en merkeordning har en effekt i retning av formålet merket er utviklet for å oppnå, er som vi tidligere har beskrevet i kapittel 4, høyst usikkert, og så langt har man ikke funnet dokumenterte sammenhenger mellom merkeordninger og måloppnåelse på de områdene de retter seg mot. I hvilken grad de ulike modellene vil kunne ha en effekt på måloppnåelse for et mangfoldsmerke, som overordnet er flere innvandrere med fast fotfeste i arbeidslivet, er dermed også høyst usikkert. Men vi argumenterer for at de ulike modellene har ulike forutsetninger for å lykkes.

Oppsummert er det en rekke forutsetninger som må være på plass for at en merkeordning skal kunne gi effekt og i denne sammenheng bidra til at flere innvandrere får fast fotfeste i arbeidslivet. Den viktigste forutsetningen er at ordningen blir tatt i bruk av virksomhetene. Den må oppleves som nyttig og i tillegg bli gjort kjent for virksomhetene. Det krever at det faktisk eksisterer et udekket behov blant kunder og eventuelle andre aktører for informasjon om virksomheters mangfoldsarbeid, og at en merkeordning kan bidra til at dette kommuniseres på en effektiv måte. Med utgangspunkt i diskusjonen ovenfor tror vi at en medlemsorganisasjon er den modellen som i størst grad vil kunne bli tatt i bruk og dermed i større grad vil kunne bidra til effekt og måloppnåelse for ordningen.

Kostnadene ved å etablere og drifte en slik mellomløsning vil avhenge av den konkrete utformingen av den. De vil også avhenge av hvilke aktiviteter som gjøres i tilknytning til ordningen, for eksempel konferanser og kurs. Det er derfor svært vanskelig å si noe sikkert om ressursbehovet. Kostnadene kan imidlertid holdes på et begrenset nivå i starten. Det vil kreves ressurser for å etablere ordningen, men det er grunnen for at finanseringen bør komme fra bevilgninger fra departement eller etat, og ikke gjennom gebyrer i starten. Etter hvert som aktivitetsnivået øker, bør det være aktuelt med avgifter/gebyrer for å dekke i alle fall en andel av kostnadene.

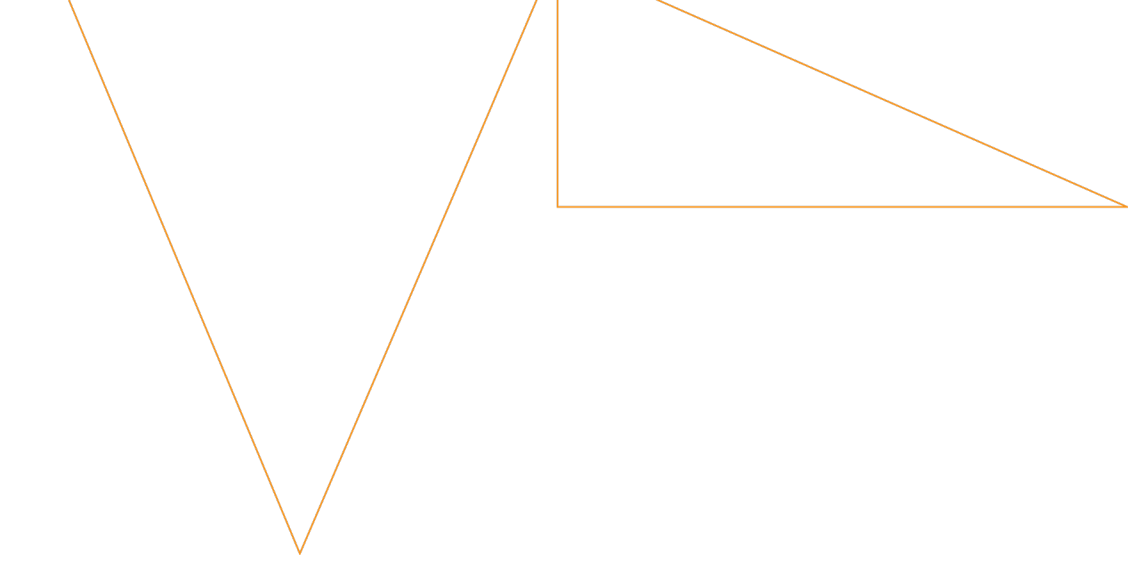
Hvis vi mer konkret antar at det arbeides med etableringen det første året (og at det er 2021), kan et tentativt anslag på to–tre årsverk være rimelig. Dette året bør det arbeides med blant annet involvering av interessenter, forankring og den konkrete utformingen av ordningen. Antakelig vil det blant annet være behov for å arrangere flere seminarer om ordningen. Et tentativt budsjettanslag for dette året kan være om lag tre millioner kroner. I det påfølgende året (2022) kan det tentativt være behov for fem–syv ansatte som jobber med ordningen på heltid. Disse vil jobbe med å drifte og forvalte ordningen (herunder vurdere oppfyllelse av kriteriene/kravene for nye virksomheter) samt videreutvikle den. Et tentativt budsjett kan her være ti millioner kroner. Finansieringen det andre året kan enten skje innenfor IMDi eksisterende budsjetttramme (hvis IMDi skulle være ansvarlig for ordningen), eller ved friske budsjettmidler. I etterfølgende år (fra 2023 og videre) kan ordningen skaleres opp ved behov. Behovet for ansatte vil særlig knytte seg til hvor mange virksomheter som blir med i ordningen. Et eventuelt behov for økt finansiering kan dekkes på ulike måter, også gjennom gebyrer/avgifter fra virksomhetene som er med i ordningen.

Også virksomhetene som blir med i ordningen, vil ha kostnader knyttet til deltakelse, og disse vil som vist til flere ganger avhenge av utformingen av ordningen. Både hvor store gebyrene er, og hvor mye tid virksomhetene må bruke for å rapportere med videre, vil avgjøre kostnadene for bedriftene. Vi mener prisene og kostnadene ved Miljøfyrtårn-ordningen, se tekstboksen i avsnitt 8.2, kan indikere et øvre nivå for hva priser/gebyrer på sikt kan bli.

11.1 Suksesskriterier – hva skal til for å lykkes?

Etter vår vurdering er det flere forutsetninger som må være på plass for å lykkes med et mangfoldsmerke og for at gevinstene skal kunne hentes ut:

- ▶ Det er svært viktig at ordningen bygger på faglighet og kunnskapsbasert praksis når det gjelder mangfoldsarbeid i virksomheter. Man bør se om det er mulig å få til samarbeid med akademiske institusjoner der det forskes på relevante temaer, for eksempel integrering i arbeidslivet og mangfoldsledelse.
- ▶ IMDi må involvere relevante interessenter i arbeidet med utformingen av merkeordningen. Dette er også et krav i henhold til anskaffelsesforskriften § 15-3 for at ordningen skal kunne anvendes ved offentlige innkjøp.
- ▶ Det bør defineres et tydeligere mål for ordningen.
- ▶ Det kan være hensiktsmessig for IMDi å tettere involvere noen større virksomheter som er kommet langt i mangfoldsarbeidet, og arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner. Sammen med IMDi kan disse fungere som lokomotiver i arbeidet med etablering og konkret utforming av ordningen. Samtidig må ikke utformingen av ordningen favorisere store virksomheter med mye ressurser på bekostning av de små og mellomstore virksomhetene.
- ▶ Det kan også være hensiktsmessig å differensiere med hensyn til virksomhetsstørrelse både når det gjelder kriterier/krav for deltakelse i ordningen eventuelt gebyrer/avgifter for å være med.
- ▶ Det vil antakelig være hensiktsmessig med en gradvis utrulling, for eksempel ved at flere bransjer involveres etter hvert.
- ▶ Det kan være hensiktsmessig å legge opp til en progresjon/utvikling i ordningen, slik at det for eksempel etter hvert settes høyere ambisjoner for og stilles større krav til de virksomhetene som ligger i front. Ordningen bør legge opp til kontinuerlig forbedring, både for enkeltbedriftene som deltar, og innenfor hele ordningen som sådan.
- ▶ IMDi bør se tiltaket i sammenheng med Mangfoldsprisen. Etter vår vurdering bør det antakelig være en sterk kobling mellom prisen og merkeordningen i en tidlig fase, blant annet for å få til mest mulige faglige og ressursmessige synergieffekter. For eksempel kan de første seminarene/konferansene om en eventuell merkeordning være i tilknytning til Mangfoldsprisen. Mangfoldsprisen og det arbeidet som gjøres rundt den, kan fungere som et fundament / en base for utvikling av en merkeordning. Slik kan merket også «ufarliggjøres» i en tidlig, kritisk fase, fordi den bygger på et tiltak som allerede eksisterer, og ikke etableres som et isolert tiltak.
- ▶ Det må være en effektiv markedsføring av ordningen, både rettet mot forbrukere, innkjøpere og virksomheter.
- ▶ Det bør legges vekt på å få dokumenterbare effekter og faktisk måloppnåelse av ordningen, og den bør evalueres etter et visst antall år.



Vedlegg

Rettslige problemstillinger



MANGFOLDSMERKING – RETTSLIGE PROBLEMSTILLINGER

INNHold

1. GRUNNLOVENS OG MENNESKERETTIGHETENES VERN MOT DISKRIMINERING	2
2. LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSLOVEN.....	3
2.1 LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSLOVENS FORMÅL	3
2.2 LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSGRUNNLAGENE	4
2.3 LOVENDRINGER FRA 1. JANUAR 2020 – FORSTERKET AKTIVITETS- OG REDEGJØRELSESPLIKT	6
2.4 NÆRMERE OM AKTIVITETSPLIKTEN.....	7
2.5 FORHOLDET TIL ARBEIDSGIVERS DOKUMENTASJONS- OG REDEGJØRELSESPLIKT	10
2.6 ANSVAR FOR OPPFYLLELSE AV AKTIVITETS-, DOKUMENTASJONS- OG REDEGJØRELSESPLIKTEN	11
2.7 HÅNDHEVELSE OG SANKSJONERING VED BRUDD PÅ LIKESTILLINGS- OG DISKRIMINERINGSLOVEN	11
2.8 HVA SÅ MED HÅNDHEVING OG SANKSJON AV AKTIVITETS-, DOKUMENTASJONS- OG REDEGJØRELSESPLIKTEN?	13
3. ARBEIDSMILJØLOVEN	14
3.1 ARBEIDSMILJØLOVENS DISKRIMINERINGSVERN.....	14
3.2 ARBEIDSMILJØLOVENS KRAV TIL ARBEIDSMILJØET	16
3.3 HÅNDHEVELSE OG SANKSJONERING VED BRUDD PÅ DISKRIMINERINGSVERNET I ARBEIDSMILJØLOVEN.....	17
3.4 ARBEIDSMILJØLOVENS TILSYNSREGLER OG PRAKSIS RELATERT TIL LIKESTILLING OG MANGFOLD	17
4. BESTEMMELSER OM LIKESTILLING OG MANGFOLD NEDFELT I TARIFFAVTALER.....	18
5. MANGFOLDSMERKING SOM ET KRAV/FORUTSETNING FOR DELTAKELSE I OFFENTLIGE KONKURRANSER/TILDELING AV KONTRAKTER MED HJEMMEL I LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER MED FORSKRIFTER.....	20
5.1 INNLEDNING – PROBLEMSTILLING.....	20
5.2 OVERORDNET PRESENTASJON AV ANSKAFFELSESREGELVERKET.....	20
5.3 HISTORIKK – SÆRLIG OM SAMFUNNSHENSYN I ET ANSKAFFELSESRETTLIG PERSPEKTIV	21
5.4 KORT OPPSUMMERT OM REGULERINGEN AV SAMFUNNSHENSYN I GJELDENDE ANSKAFFELSESREGELVERK	24
5.5 FRIVILLIG ORDNING MED MANGFOLDSMERKING I TILKNYTNING TIL DEN OFFENTLIGE ANSKAFFELSESVIRKSOMHETEN	26
6. ER EØS-AVTALENS GRUNNLEGGENDE KRAV TIL HINDER FOR KRAV OM MANGFOLDSMERKING	27
7. PERSONVERNRETTLIGE UTFORDRINGER VED EN MERKEORDNING	28

1. Grunnlovens og menneskerettighetenes vern mot diskriminering

Ved vår vurdering av om lovgivningen er til hinder, eller tvert imot åpner innføringen av en ordning med mangfoldsmarkering, er det naturlig å utgangspunkt i relevante bestemmelser i Grunnloven.

Grunnloven § 98 danner utgangspunktet for diskriminerings- og likestillingsvernet i norsk rett. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at «alle er like for loven». I bestemmelsens annet ledd fremgår det at «intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Bestemmelsen i Grunnloven § 98 ble vedtatt først i 2014, etter anbefaling av Diskrimineringslovutvalget, jfr. NOU 2009:14 «Et helhetlig diskrimineringsvern, kap. 25». Det fremgår av rettspraksis at bestemmelsen i Grunnloven § 98 må forstås slik at «den gir uttrykk for et grunnleggende prinsipp, men at bestemmelsen har lite konkret innhold», jfr. LB-2016-164672.

I juridisk litteratur er det tatt til orde for at likhetsprinsippet som er nedfelt i Grunnloven § 98 vil kunne ha en selvstendig praktisk betydning. Jussi Erik Pedersen uttaler at bestemmelsen «*har et potensial som konstitusjonell motor som lovgiverforutsetningen kan undervurderer*» (Se «'Alle er like for loven' – likhetsnormen i Grunnloven § 98 første ledd, Jussens Venner 03/2017, side 185-201 på side 200-201). Pedersen bygger blant annet sin vurdering på hvordan lignende grunnlovsbestemmelser har fått praktisk betydning i tysk og amerikansk rett.

Av andre grunnlovsbestemmelser som er av relevans for vurderingen er Grunnloven § 110. I Grunnloven § 110 er det nå grunnlovsfestet at alle arbeidsdyktige individer skal ha *rett til arbeid*, og det fremgår av ordlyden i bestemmelsens første ledd at:

«Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige».

Bestemmelsen er formulert slik at den gir statens myndigheter et pålegg om aktivt å legge til rette for at den enkelte skal gis anledning til ved arbeid å dekke en rimelig levestandard for arbeidstakere, og dem han forsørger, jfr. Innst. S. nr. 220 (1954) på side 585. Selv om bestemmelsen ikke gir den enkelte borger noen rettighet til gjennom saksanlegg for domstolene å kreve arbeid eller inntekt, er det vanlig å si at bestemmelsen gir uttrykk for «retten til arbeid». Slik vi tolker ordlyden i bestemmelsen, vil en merkeordning som bidrar til å sikre arbeid for alle kunne forankret i prinsippbestemmelsen i Grunnloven § 110. Ordlyden i bestemmelsen pålegger imidlertid ikke private virksomheter å tilrettelegge for arbeid for alle. Når bestemmelsen derimot pålegger *myndighetene* en plikt til å legge til rette for at alle skal ha rett til arbeid, vil statlige myndigheter ved innføring av en merkeordning som hviler på prinsippbestemmelsen i Grunnloven § 110 kunne igangsette en holdningsendring som vil kunne få betydning langt utover statlig virksomhet.

I komitéinnstillingen på side 585 er det påpekt at

«de som velges til Stortinget eller får myndighet i staten, blir forpliktet til å realisere Grunnlovens pålegg. Deri ligger en større realitet og et dypere alvor enn de mer generelle løfter politikerne avlegger i sine programmer. Det kan ikke vedtas lover eller treffes disposisjoner som åpenbart og bevisst hindrer eller vanskeliggjør realiseringen av Grunnlovens pålegg. § 110 vil bli en hovedretningslinje for myndighetenes økonomiske politikk».

En forsømmelse fra myndighetenes side om å legge til rette for retten til arbeid som fremgår av Grunnloven § 110, vil etter omstendighetene i ytterste konsekvens kunne medføre riksrettsansvar etter riksrl. § 11 første ledd.

Også menneskerettighetene bygger på det grunnsyn at alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter, se eksempelvis Verdenserklæringen om menneskerettigheter art. 1. Prinsipper om likhet og ikke-diskriminering går også igjen i de sentrale menneskerettskonvensjonene, jfr. blant annet SP art. 2 første ledd og art. 26, ØSK art. 2 annet ledd, EMK art. 14 og BK art. 2 første ledd.

Basert på drøftelsen i avsnittene ovenfor, er verken Grunnloven eller menneskerettighetene til hinder for at det innføres en ordning med mangfoldsmarkering, og slik vi ser det tilrettelegger tvert imot Grunnlovens § 110 for at en merkeordning i alle fall for offentlige myndigheter kan forankres i den grunnlovfestede retten til arbeid for alle.

2. Likestillings- og diskrimineringsloven

I det følgende skal det drøftes om likestillings- og diskrimineringsloven er til hinder for eller åpner for innføringen av en ordning med mangfoldsmarkering. Likestillings- og diskrimineringsloven slik den fremstår i dag, trådte i kraft 1. januar 2018. Loven er i hovedsak er videreføring av gjeldende rett, men med noen presiseringer og tilføyelser slik at diskrimineringsvernet nå fremstår styrket. Nedenfor vil vi kommentere de endringene som er av relevans for en eventuell innføring av en ordning med mangfoldsmarkering.

2.1 Likestillings- og diskrimineringslovens formål

I § 1 fremgår det at loven har som formål 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, alder og andre vesentlige forhold ved en person.

I bestemmelsens siste ledd, er det presisert at loven særlig skal ta sikte på å utbedre kvinners og minoriteters stilling, og at loven skal bidra til å bygge ned samfunnets funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes.

2.2 Likestillings- og diskrimineringsgrunnlagene

Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, også for familieliv og andre rent personlige forhold. Loven gjelder imidlertid ikke for diskriminering på grunn av alder etter arbeidsmiljøloven kapittel 13. Det er i lovens § 6 listet opp alle diskrimineringsgrunnlagene, som er kjønn, nedsatt funksjonsevne, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Med etnisitet er det i lovens § 6 første ledd annet punktum vist til at både nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk er omfattet.

Av særlig relevans for spørsmålet om man kan og bør innføre en ordning med mangfoldsmerking, er at likestillings- og diskrimineringsloven § 11 gir adgang til å iverksette *positive tiltak* for å fremme reell likestilling i samsvar med lovens formål.

«Positiv særbehandling på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd er tillatt hvis

- a) særbehandlingen er egnet til å fremme lovens formål,*
- b) det er et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere og*
- c) særbehandlingen opphører når formålet med den er oppnådd»*

Tiltakene, eller den «positive særbehandlingen», må være egnet til å fremme lovens formål, stå i et rimelig forhold mellom formålet man ønsker å oppnå og hvor inngripende særbehandlingen er for den som eventuelt stilles dårligere, og særbehandlingen må opphøre når formålet er nådd. I forarbeidene til bestemmelsen er det vist til at bestemmelsens formål er å fremme likestilling på et *overordnet plan*.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 11 gir imidlertid kun en *rett* til å iverksette tiltak, men ingen plikt. Dette betyr at eksempelvis en arbeidssøkende ikke kan påberope seg en rett til positiv særbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven, men det er opp til arbeidsgiver å bestemme om de ønsker å positivt særbehandle for å fremme reell likestilling. Basert på det ovennevnte kan man i alle fall ikke på grunnlag av likestillingsloven § 11 kreve mangfoldsmerking.

Dersom eksempelvis en ordning med mangfoldsmerking innebærer at en virksomhet kan merkes dersom arbeidsstokken består av en viss prosentandel av de ansatte som vanligvis er underrepresentert på arbeidsmarkedet, vil ordningen være klart egnet til å nå formålet til likestillings- og diskrimineringsloven. Som nevnt ovenfor, var formålet med ikrafttreddelsen av likestillings- og diskrimineringsloven særlig at kvinners og minoriteters stilling skulle bedres.

Innføring av en ordning med mangfoldsmerking vil kunne innebære at enkeltpersoner må særbehandles for at virksomheten skal oppfylle vilkårene for mangfoldsmerket. Det er derfor avgjørende å kartlegge hvor inngripende en ordning med mangfoldsmerking kan være. Problemstillingen nedenfor er altså hvor inngripende en ordning med mangfoldsmerking kan være.

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 11 første ledd bokstav a) må særbehandlingen være egnet til å fremme lovens formål. Dette betyr at særbehandlingen må være egnet til å fremme like muligheter og rettigheter. Forarbeidene viser til at det må foreligge barrierer som hindrer at personer som tilhører underrepresenterte grupper får like muligheter som andre, og som utgangspunkt er det et krav om at den eller de som særbehandles tilhører en gruppe som er underrepresentert.

Eksempelvis fremgår det av forarbeidene at det vil foreligge underrepresentasjon der det ene kjønn er representert med under 40 %, men det anerkjennes at det er vanskelig å angi en prosentandel når det gjelder de andre diskrimineringsgrunnlagene. Det er i tillegg viktig å være klar over at personopplysningsloven § 2 legger begrensninger på hvilke opplysninger som kan innhentes når det gjelder etnisk bakgrunn, funksjonsnedsettelse etc., slik at det kan være vanskelig å vurdere hvor stor underrepresentasjon som foreligger.

At en gruppe er underrepresentert er likevel ikke et absolutt krav, dersom det kan påvises at det foreligger helt konkrete barrierer eller ulemper knyttet til et diskrimineringsgrunnlag som gjør at grupper eller individer har svakere muligheter enn andre.

Det uttales også i forarbeidene at underrepresentasjon heller ikke i seg selv vil være tilstrekkelig til å iverksette positiv særbehandling. For at positiv særbehandling skal være tillatt, må gruppen som særbehandles ha reelt dårligere muligheter enn andre. Forarbeidene nevner som eksempel stereotypiske oppfatninger som barrierer som hindrer like muligheter. Dersom underrepresentasjon av en gruppe medfører at personer fra en underrepresentert gruppe lar være å søke seg til for eksempel en studieretning eller stilling i et bestemt yrke, vil underrepresentasjonen kunne utgjøre en barriere i seg selv.

Oppsummert innebærer vilkåret i § 11 bokstav a) at det verken er nødvendig eller tilstrekkelig at gruppen som skal særbehandles er underrepresentert på arbeidsmarkedet, men det må påvises konkrete barrierer eller ulemper knyttet til et diskrimineringsgrunnlag som gjør at grupper eller individer stilles svakere enn andre.

Etter § 11 første ledd bokstav b) er det også et vilkår at det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere som følge av særbehandlingen. Der det foreligger reell ulikhet for *flere grupper* av personer som er vernet av loven, fremgår det av lovforarbeidene at det bør utvises en viss forsiktighet med å gi positiv særbehandling bare til en eller noen av gruppene, men kun dersom det er et ledd i en mer helhetlig strategi og som målrettet mot enkelte grupper.

Siden innføringen av en ordning med mangfoldsmerking vil innebære at bestemte grupper blir positivt særbehandlet som ledd i en helhetlig strategi som er målrettet mot enkelte grupper (nettopp for at virksomheten skal oppnå mangfoldsmerking), vil det etter vår vurdering ikke foreligge noen fare for at en gruppe blir særbehandlet til fortrenghet for en annen gruppe. Vår vurdering forutsetter at merkeordningen legges opp slik at mangfoldsmerking oppnås når en virksomhet kan vise til at *alle* typisk underrepresenterte grupper i samfunnet – som er fastsatt som ledd i en strategisk plan – er del av arbeidsstokken med en gitt prosentandel.

Vilkåret i § 11 bokstav b) om forholdsmessighet er i stor grad utviklet gjennom praksis fra EU-domstolen i saker om kjønnsdiskriminering, men det er lagt til grunn at vilkåret skal forstås på samme måte som diskriminering på grunnlag av etnisitet.

Av særlig relevans for vurderingen av om lovgivningen er til hinder for at det innføres en ordning med mangfoldsmerking, er at det i forarbeidene fremgår at vilkåret om forholdsmessighet i § 11 første ledd bokstav b) skal tolkes «svært snevert» ved ansettelser. For at positiv særbehandling skal være tillatt ved ansettelser, må den som særbehandles ha like eller tilnærmet like kvalifikasjoner som den som forbigås. Dette betyr at det må gjøres en individuell vurdering av hver enkelt kandidat, og dersom det er merkbar forskjell mellom to personers kvalifikasjoner, vil positiv særbehandling ikke være tillatt. Dette betyr at innføring av en ordning med mangfoldsmerking ikke vil kunne legge opp til at eksempelvis en person med ikke-vestlig bakgrunn ansettes til foretrekksel for en annen søker dersom det er merkbar forskjell i kvalifikasjonene til søkerne.

I praksis skilles det likevel mellom tiltak som innebærer tildeling av et gode – eksempelvis ved ansettelser – og tiltak som kun tar sikte på å redusere diskriminerende barrierer. Forholdsmessighetsprinsippet i § 11 bokstav b) vil etter forarbeidene ikke legge like store begrensninger når det gjelder mer «indirekte virkemidler», slik som eksempelvis språkkurs, kompetansetiltak eller å sikre at et visst antall fra en underrepresentert gruppe innkalles på intervju.

Etter § 11 første ledd bokstav c) fremgår det at forskjellsbehandlingen skal opphøre når formålet med forskjellsbehandlingen er oppnådd. I forarbeidene uttales det at ordninger med positiv særbehandling bør være av midlertidig karakter, men at det for noen grupper kan være behov for kontinuerlig positiv særbehandling for å oppnå reell likestilling.

Slik vi ser det, vil ikke bestemmelsen i § 11 første ledd bokstav c) være til hinder for en ordning der en virksomhet som oppfyller vilkårene for mangfoldsmerking, er av permanent karakter. Etter ordlyden i § 11 bokstav c) er det den positive særbehandlingen som kun kan være midlertidig. At en virksomhet oppfyller vilkårene for å bli mangfoldsmerket, betyr ikke at den positive særbehandlingen som sådan er permanent. Hvis vi tenker oss et eksempel der ett av vilkårene for mangfoldsmerking er at en bedrift har 20 % av de ansatte har funksjonshemninger, vil ikke det faktum at virksomheten oppfyller vilkåret, medføre at virksomheten løpende særbehandler allerede ansatte arbeidstakere.

2.3 Lovendringer fra 1. januar 2020 – forsterket aktivitets- og redegjørelsesplikt

Likestillings- og diskrimineringslovens regler om arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt i lovens kapittel 4, ble betydelig endret med virkning fra 1. januar 2020. Reglene innebærer at arbeidsgivere har plikt til å arbeide aktivt for å motvirke diskriminering og sikre likestilling.

Reglene ble iverksatt fra 1. januar 2020, men har ikke reglene rukket å bli særlig kjent. Dette til tross for at lovens plikter er relativt kraftfullt uttrykt.

Nedenfor belyses reglene om arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt. Det skal også drøftes i hvilken grad innføring av en ordning med mangfoldsmerking vil være egnet til å bygge opp under denne aktivitets- og redegjørelsesplikten og derved styrke mangfold og likestilling i arbeidslivet i lys av disse reglene.

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven er det vist til at bakgrunnen for innføringen av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt, bygger på en erkjennelse om at et individuelt diskrimineringsvern ikke gir et tilstrekkelig vern i arbeidslivet (Prop. 81 L (2016-2017) på side 240:

«I likhet med flertallet av høringsinstansene mener departementet at et diskrimineringsforbud ikke alene er tilstrekkelig til å oppnå lovens formål, som er å fremme likestilling og hindre diskriminering. Det må antas at terskelen for å klage på diskriminering ikke er ubetydelig, både fordi det kan være vanskelig å bevise at diskriminering har skjedd og av frykt for hvilke konsekvenser det kan få. I tillegg til et forbud mot diskriminering er det, etter departementets syn, behov for aktive og målrettede tiltak for å sikre like muligheter. En aktivitetsplikt kan bidra til å endre holdninger og styrke bevisst heten rundt diskrimineringsspørsmål og verdien av likestilling og mangfold».

Aktivitets- og redegjørelsesplikten som pålegges arbeidsgiver etter likestillings- og diskrimineringsloven, har blitt utviklet gradvis fra slutten av 90-tallet/tidlig 2000-tallet. I artikkelen «Kommentarer til endringer i likestillings- og diskrimineringsloven: arbeidsgivers lovpålagte plikt til mangfoldsarbeid» av Søreide/Lorentzen på side 6, vises det til at hensikten med reglene har vært å skape bevisstgjøring og bidra til holdningsendring gjennom aktive, målrettede og systematiske tiltak, kombinert med synliggjøring gjennom rapporteringsplikter.

Det er likevel klart at reglene ikke har vært tilstrekkelig etterlevd. Lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2020, der arbeidsgivers plikter etter kapittel 4 i likestillings- og diskrimineringsloven blir forsterket, ble i forarbeidene begrunnet i at reglene så langt ikke hadde virket etter sin hensikt (jfr. Prop 63 L 2018-2019 side 5). Formålet med lovendringen var dermed å tydeliggjøre og til en viss grad utvide regelverket, samt å legge til rette for en mer effektiv håndheving.

2.4 Nærmere om aktivitetsplikten

Som nevnt oppstilles det i likestillings- og diskrimineringsloven en konkretisert aktivitetsplikt for likestillingsarbeidet, og som det skal fremgå nedenfor, er plikten mer omfattende for større virksomheter. I lovens § 24 fremgår det blant annet at offentlige myndigheter «i all sin virksomhet» skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering som nevnt i § 6. Bestemmelsen innebærer at alle statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet, har en utstrakt plikt til å iverksette tiltak som kan forhindre eller motvirke diskriminering, samt fremme likestilling. Myndighetene må i det enkelte tilfelle vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige i den konkrete situasjonen.

Også det private næringslivet er omfattet av en aktivitetsplikt. I diskriminerings- og likestillingsloven er arbeidsgivers aktivitetsplikt regulert slik at forpliktelsene som påhviler arbeidsgiver blir mer omfattende dess flere ansatte som arbeider i virksomheten. Små virksomheter vil kun være omfattet av hovedregelen om aktivitetsplikt i § 26 første ledd, jfr. nedenfor, mens det oppstilles strengere krav til virksomheter med mer enn 50 ansatte, og etter lovendring 1. januar 2020 omfattes også private virksomheter med 20-50 ansatte hvis en av «arbeidslivets parter i virksomheten» krever det.

Den materielle aktivitetsplikten som omfatter alle arbeidsgivere uavhengig av størrelse, fremgår av diskriminerings- og likestillingsloven § 26 første ledd. Bestemmelsen pålegger alle arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sin virksomhet slik at de fremmer likestilling og hindrer diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon mm. Det sentrale i bestemmelsen er arbeidsgivers plikt til «aktivt, målrettet og planmessig» mangfolds- og likestillingsarbeid.

Bestemmelsen pålegger en plikt til å handle, og ordlyden «aktivt» er ment som et pålegg om å iverksette konkrete tiltak som skal bidra til å fremme likestilling, jfr. Prop. 81 L (2016-2017) på side 240. Aktiviteten må også være målretten, hvilket betyr at arbeidsgiver på en tydelig og klar måte har definert hvilke mål virksomheten har satt seg, samt hvem som er ansvarlig for at målene blir nådd. At arbeidet må være planmessig, betyr at arbeidsgiver bør utarbeide og følge en bevisst strategi.

Av likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd, siste punktum, fremgår det at det arbeidet som arbeidsgiver pålegges som følge av aktivitetsplikten, blant annet omfatter områdene rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv. Som nevnt; plikten gjelder alle diskrimineringsgrunnlag med unntak av alder.

Fra 1. januar 2020 ble det tydeliggjort at aktivitetsplikten også gjelder for såkalt sammensatt diskriminering, altså diskriminering på flere grunnlag samtidig, eksempelvis en kvinne med omsorgsoppgaver.

Plikten etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 første ledd er imidlertid generell, og pålegger ikke den enkelte arbeidsgiver å gjennomføre bestemte tiltak. Av lovforarbeidene fremgår det uttrykkelig at aktivitetspliktens omfang må tilpasses virksomhetens størrelse, art og geografisk beliggenhet. For små virksomheter kan plikten eksempelvis tenkes oppfylt dersom virksomheten gjennomgår rekrutteringsrutiner, oppfordrer personer fra underrepresenterte grupper til å søke stillinger eller innkaller kvalifiserte søkere fra de aktuelle gruppene til intervju, jfr. Prop. 81 L (2016-2017) på side 240. For større virksomheter skal det mer til, jfr. nedenfor.

Den enkelte virksomhet må selv vurdere hvilke tiltak det er behov for etter en analyse av situasjonen, jfr. Ot.prp.nr. 77 (2000-2001) pkt. 4.7.2.

Dersom det blir innført en mangfoldsmarkering som inneholder bestemte kriterier for at virksomheten vil kunne bli mangfoldsmarkert, vil man kunne sette en standard som vil gjelde uavhengig av bransje og type virksomhet. Slikt sett vil det heller ikke være opp til den enkelte

hvorvidt man når målet om mangfold innad i virksomheten basert på interne og kanskje subjektive kriterier, idet merkeordningen vil være standardisert.

Aktivitetsplikten er knyttet til «arbeidsgivers personalpolitiske funksjoner i vid forstand. Det kan være tale om forhold knyttet til arbeidstid, lønn, bruken av permisjonsordninger, fordelingen av arbeidsoppgaver, ansettelse og rekruttering...», jfr. Ot.prp.nr. 77 (2000-2001) pkt. 4.7.2.

Av § 26 annet ledd følger at virksomheter med flere enn 50 ansatte er pålagt en langt mer konkretisert aktivitetsplikt. Bestemmelsen innebærer at virksomheter med over 50 ansatte har en konkretisert plikt til å drive aktivt likestillingsarbeid. Etter en lovendring 1. januar 2020 omfattes også private virksomheter med 20-50 ansatte hvis en av «arbeidslivets parter i virksomheten» krever det. Lovgiver sonderer altså mellom virksomheter under 20 ansatte som ikke er pålagt en utvidet plikt etter § 26 annet ledd, og virksomheter med henholdsvis 20-50 og over 50 ansatte. Lovendringen medfører at svært mange private arbeidsgivere nå er omfattet av den konkretiserte aktivitetsplikten:

- 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.*

Loven pålegger ikke arbeidsgiverne å foreta bestemte tiltak, men krever at det *gjennomføres en obligatorisk vurdering* i fire trinn. Bestemmelsen lovfester således hvordan arbeidsgiverne konkret skal gjennomføre det aktive mangfolds- og likestillingsarbeidet. Forarbeidene viser til at fremgangsmåten i § 26 annet ledd innebærer et kompromiss mellom klare og konkrete regler, og fleksibilitet for den enkelte virksomhet til å iverksette relevante tiltak, jfr. Prop. 81 L (2016-2017) på side 241.

Vi avgrenser mot en detaljert fremstilling av de fire konkretiserte stegene som § 26 annet ledd legger opp til, men i relasjon til vår vurdering av om det kan og bør innføres en ordning med mangfoldsmerking, kan det vurderes om en merkeordning vil være et «egnet» tiltak som er «egnet til å motvirke diskriminering, og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten», samt om innføring av en ordning med mangfoldsmerking vil kunne være tilstrekkelig til å «vurdere resultater av arbeidet etter bokstav a til c), jfr. § 26 annet ledd bokstav c) og d).

Tiltak som arbeidsgiver vurderer må etter ordlyden i § 26 annet ledd c) være «egnet». I forarbeidene henvises det til at det ikke kan kreves at arbeidsgiverne iverksetter uforholdsmessig kostbare tiltak. Derimot fremheves det at virksomheter som har stor risiko og betydelige utfordringer må påregne større kostnader tilknyttet til hvilket tiltak som kan kreves. Forarbeidene nevner en rekke eksempler på mulige tiltak som arbeidsgiver kan iverksette, slik som uttalte holdninger og mål for mangfold i rutiner eller retningslinjer, gjennomgang av kriterier for karriereutvikling, revurdere språkkrav, tilby norskkurs, etc. Det fremheves også i forarbeidene at det er viktig at virksomhetene peker ut hvem som er ansvarlige for å iverksette

tiltak, og sikrer at den ansvarlige har myndighet til å gjennomføre tiltak og treffe nødvendige beslutninger.

Basert på det ovennevnte eksempel i forarbeidene, er det ikke tvilsomt at en ordning med mangfoldsmerking vil være et egnet tiltak for oppfyllelse av arbeidsgivers lovpålagte aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd. En ordning der offentlige myndigheter utad kan reklamere med at bedriften er mangfoldsmerket dersom virksomheten tilfredsstiller kravene, vil trolig kunne bidra til å oppfylle virksomhetenes aktivitetsplikt som følger av likestillings- og diskrimineringsloven. I alle tilfeller vil virksomheten trolig allerede på tidspunktet man har ønsket om å oppnå mangfoldsmerket som en *målsetning*, være egnet til å fremme likestilling og forebygge diskriminering.

Etter § 26 annet ledd bokstav d) er virksomheter som er omfattet av den konkretiserte aktivitetsplikten, pålagt å «vurdere resultater av arbeidet» etter samme bestemmelses bokstav a) til c). Siden en virksomhet vil oppnå et mangfoldsmerke som et resultat av at vilkårene for oppnåelsen er oppfylt, kan det argumenteres for at innføring av en merkeordning vil være tilstrekkelig for at virksomheten oppfyller forpliktelsen som pålegges etter § 26 annet ledd bokstav d). Konklusjonen forutsetter at innføringen av mangfoldsmerking er formulert som et egnet tiltak for å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold i virksomheten, jfr. bokstav c).

Slik vi ser det, vil det være gjennomførbart å vurdere resultatet av likestillingsarbeidet basert på hvorvidt man oppfyller bestemte vilkår for et mangfoldsmerke, der merkeordningen nettopp tar sikte på å motvirke diskriminering og bidra til økt likestilling og mangfold. Samtidig må det legges til grunn at oppfyllelse av vilkårene for mangfoldsmerking ikke alltid vil være en nødvendig betingelse for om en virksomhets forpliktelse etter § 26 annet ledd er oppfylt, fordi en virksomhet vil kunne oppfylle de lovpålagte forpliktelsene selv om man ikke er med på en ordning med mangfoldsmerking.

Dersom virksomheter med mer enn 50 ansatte får presentert en ordning med mangfoldsmerking som en *klar forenkling* av hvordan virksomheten kan oppfylle sine lovpålagte forpliktelser etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 annet ledd, vil det kunne fremstå attraktivt for arbeidsgivere å bli med på ordningen.

2.5 Forholdet til arbeidsgivers dokumentasjons- og redegjørelsesplikt

Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26 4. ledd fremgår det at arbeid etter likestillings- og diskrimineringsloven «skal» dokumenteres. Bestemmelsen ble innført ved lovendringen 1. januar 2020. Arbeidsgivere er altså ikke bare pålagt en utstrakt plikt til å aktivt *drive* mangfolds- og likestillingsarbeid, men også til å *dokumentere* dette arbeidet. Dokumentasjonsplikten etter likestillings- og diskrimineringsloven omfatter alle arbeidsgivere i både privat og offentlig virksomhet, uavhengig av størrelse og antall ansatte.

For virksomheter med flere enn 50 ansatte, er arbeidsgiver i tillegg til den generelle dokumentasjonsplikten, også pålagt en plikt til å *redegjøre* for hvordan virksomheten oppfyller aktivitetsplikten med hjemmel i likestillings- og diskrimineringsloven § 26a. Redegjørelsesplikten etter § 26a omfatter også private virksomheter med 20-50 ansatte hvis et flertall av de ansatte krever det.

I § 26a første ledd fremgår det at arbeidsgivere som har plikter etter § 26 annet ledd, også har plikt til å redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikedeling i virksomheten. Plikten til å redegjøre omfatter også hva virksomheten gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter § 24.

Siden en rekke virksomheter allerede er pålagt en omfattende plikt til å dokumentere og redegjøre for hvordan virksomheten oppfyller sin aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 26, er det i teorien tvilsomt om innføring av en eventuell ordning med mangfoldsmerking vil innebære mer tid- eller ressurskrevende tiltak for virksomheten enn det som allerede er lovfestede krav i dag. Det kan også argumenteres for at innføring av en merkeordning for virksomheter, samt overholdelse av at kravene er oppfylt, vil kunne fungere som tilstrekkelig dokumentasjon og redegjørelse for hvordan virksomheter i dag oppfyller sin aktivitetsplikt.

Selv om innføringen av en ordning med mangfoldsmerking innledningsvis vil være arbeidskrevende for de enkelte virksomhetene som blir del av ordningen, er det usikkert om ordningen på sikt vil pålegge mer omfattende plikter enn det som allerede følger av loven. Dette forutsetter imidlertid at ordningen med mangfoldsmerking har klare betingelser som gjør det enkelt for virksomhetene å arbeide for å oppfylle. Poenget er at innføring av en merkeordning slik vi ser det på sikt vil kunne bidra til å *lette* virksomhetens arbeid ved oppfyllelse av sin dokumentasjons- og redegjørelsesplikt.

2.6 Ansvar for oppfyllelse av aktivitets-, dokumentasjons- og redegjørelsesplikten

I utgangspunktet er det «arbeidsgiveren» som har ansvaret for å oppfylle aktivitet- og redegjørelsesplikten som pålegges etter likestillings- og diskrimineringsloven. Arbeidsgiver må forstås som det rettssubjekt/det selskap som arbeidstaker er ansatt i, og forstås på samme måte som etter arbeidsmiljøloven § 1-8. I likestillings- og diskrimineringsloven § 26 bokstav c) er det presisert at styret i selskapet har et særskilt ansvar for å sørge for at aktivitets- og redegjørelsesplikten overholdes:

«Styret i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal sørge for at plikten til aktivt likestillingsarbeid og plikten til å redegjøre for dette oppfylles i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven §§ 26 og 26 a og regnskapsloven § 3-3 c».

Bestemmelsen var ny i loven 1. januar 2020, og med bestemmelsen tydeliggjøres det fra lovgiver at forpliktelsene er så viktige at de faller inn under styrets ansvar. Dette bør underbygge at det etableres en merkeordning som kan bidra til å synliggjøre at styret tar sitt ansvar alvorlig, f. eks. ved krav til signatur og/eller uttrykkelige erklæringer.

2.7 Håndhevelse og sanksjonering ved brudd på likestillings- og diskrimineringsloven

Til nå har det vært en svakhet med aktivitets-, dokumentasjons- og redegjørelsesplikten at regelverket er ukjent for mange arbeidsgivere, og at det har vært liten mulighet for effektivt å håndheve regelverket.

For å kunne fastlegge hvilken betydning en eventuell ordning med mangfoldsmarkering vil få, sammenlignet med de omfattende forpliktelser arbeidsgiver uansett er pålagt etter loven fra 1. januar 2020, er det etter vårt syn viktig å forsøke å forstå hvordan likestillings- og diskrimineringsloven blir håndhevet etter lovendringene. Problemstillingen er altså om de sanksjonsmuligheter som foreligger i likestillings- og diskrimineringsloven er så effektive at det ikke vil ha faktisk eller rettslig betydning om det innføres en ordning med mangfoldsmarkering. Nedenfor følger en kort innføring i hvordan brudd på likestillings- og diskrimineringsloven håndheves.

Etter vedtakelsen av den nye likestillings- og diskrimineringsloven, er saks- og klagebehandlingsfunksjonen blitt flyttet fra Likestillings- og diskrimineringsombudet i Oslo til Diskrimineringsnemnda i Bergen. På denne måten ble også håndhevingsapparatet for diskrimineringsvernet i Norge endret. Før vedtakelsen av den nye loven kunne enkeltsaker bli vurdert to ganger, der Likestillings- og diskrimineringsombudet ga en første uttalelse, som eventuelt kunne klages videre til Klagenemnda for likestilling- og diskriminering (diskrimineringsnemnda). Etter vedtakelsen av den nye loven skal ikke ombudet lenger konkludere i enkeltsaker, slik at Diskrimineringsnemnda nå er første instans for alle saker. Endringen fra to til én instans var ment å gi raskere og mer effektiv saksbehandling.

En av Likestillings- og diskrimineringsombudets sentrale oppgaver er å følge opp «aktivitets- og redegjørelsesplikten etter likestillingsloven §§ 24, 25, 26 og 26 a», jfr. diskrimineringsombudsloven § 5. Likestillings- og diskrimineringsombudets hovedfunksjon har vært å gi veiledning om aktivitets- og redegjørelsesplikten, og å bidra til kunnskapsdeling og kompetanseutvikling. Etter 1. januar 2020 har ombudet fått ytterligere en rolle – nemlig å fungere som en kontrollfunksjon. I diskrimineringsombudsloven § 5 er det presisert at ombudet nå kan gjennomgå arbeidsgivers redegjørelser og gjennomføre oppfølgingsbesøk – «stikkprøver» – i virksomhetene. I forarbeidene, jfr. Prp. 63 L (2018-2019) på side 100, henvises det til at formålet med å gi ombudet en slik kontrollfunksjon, var å gjøre regelverket mer effektivt.

Det er likevel viktig å være klar over at likestillings- og diskrimineringsombudet ikke har noen sanksjonsmulighet i form av straff eller bøter, selv om de har hjemmel til å kontrollere arbeidsgivers oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Ombudets kontrollfunksjon ligger først og fremst i at ombudet kan bringe saker om brudd på redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven § 24 annet ledd, jfr. § 26 a) inn for Diskrimineringsnemnda.

Diskrimineringsnemnda er et statlig organ som avgjør enkeltsaker om diskriminering. Sammen med Likestillings- og diskrimineringsombudet er Diskrimineringsnemnda den sentrale aktøren i arbeidet for å overholde og påse at diskrimineringslovgivningen gjennomføres som forutsatt. Diskrimineringsnemnda er et enklere og rimeligere alternativ til å bringe saker inn for de ordinære domstolene, men på noen områder har nemnda mer begrenset kompetanse enn domstolene.

Diskrimineringsnemnda har i motsetning til Likestillings- og diskrimineringsombudet, både en kontrollfunksjon og reelle sanksjonsmuligheter. Nemndas virksomhet er regulert av diskrimineringsombudsloven § 7, der nemnda er satt til å håndheve bestemmelsene i Likestillings- og diskrimineringsloven. Det er viktig å være klar over at nemnda ikke har adgang til å håndheve bestemmelsene om aktivitetsplikten, siden dette er unntatt fra nemndas

kompetanse. Derimot har nemnda hjemmel til å håndheve hvorvidt redegjørelsesplikten er oppfylt, der nemnda på vanlig måte kan treffe enkeltvedtak eller pålegge stansing, retting eller tvangsmulkt.

Det er viktig å være oppmerksom på at Diskrimineringsnemnda også kan fatte vedtak om erstatning for økonomisk tap hos klager. For at klager skal tilkjennes erstatning må imidlertid nemnda være enstemmige i sin vurdering. Nemnda kan også tilkjenne oppreisning innenfor arbeidslivets område, noe som er nytt fra 2018, siden den tidligere Klagenemnda for likestilling og diskriminering ikke kunne tilkjenne verken erstatning eller oppreisning. Diskrimineringsnemnda kan derimot ikke kjenne en ansettelse ugyldig eller pålegge en arbeidsgiver å ansette en arbeidstaker. Nemnda kan heller ikke oppheve eller endre forvaltningsvedtak eller lover, men kan kritisere offentlig forvaltning.

2.8 Hva så med håndheving og sanksjon av aktivitets-, dokumentasjons- og redegjørelsesplikten?

Når det gjelder håndheving av aktivitets-, dokumentasjons- og redegjørelsesplikten som pålegges arbeidsgiver etter diskriminerings- og likestillingsloven, er dette annerledes regulert.

Det er ikke slik at arbeidstaker – eller noen privatpersoner som sådan – har mulighet til å fremme krav mot arbeidsgiver om at det foreligger brudd på aktivitets-, dokumentasjons- eller redegjørelsesplikten. Spørsmålet om det foreligger brudd på arbeidsgivers aktivitet- og redegjørelsesplikt vil derimot kunne være av betydning for om arbeidstaker har krav på erstatning i en sak om diskriminering etter lovens § 6 flg., siden brudd på forskrift vil være av betydning om det foreligger ansvarsgrunnlag.

Reglene er i stedet *offentligrettslige*, og må håndheves av offentlige myndigheter. Diskrimineringsombudet har ingen direkte sanksjonsmulighet som nevnt, men kan bringe saker om brudd på redegjørelsesplikten inn for Diskrimineringsnemnda.

Diskrimineringsnemnda har derimot både en kontrollfunksjon og reelle sanksjonsmuligheter, men der det er gjort unntak for aktivitetsplikten. Nemnda kan derfor kun håndheve brudd på redegjørelsesplikten, og her kan nemnda på vanlig måte treffe enkeltvedtak, pålegg om stansing, retting eller tvangsmulkt.

Siden aktivitetsplikten som sådan er unntatt fra nemndas kontrollfunksjon, kan det argumenteres for at det er en «mangel» i lovverket for effektiv gjennomføring av nettopp aktivitetsplikten som arbeidsgiver er pålagt etter likestillings- og diskrimineringsloven. Slikt sett vil innføring av en ordning med mangfoldsmarking av virksomheter som *rent faktisk* følges opp av virksomhetene, kunne bøte på den manglende *rettslige* sanksjonsmuligheten som finnes. I tillegg vil de virksomhetene som i sin strategi setter som mål å oppnå mangfoldsmarking av virksomheten, bidra til å skape en holdningsendring som vil få konsekvenser langt utover virksomheten.

3. Arbeidsmiljøloven

3.1 Arbeidsmiljølovens diskrimineringsvern

Arbeidsmiljølovens diskrimineringsvern er nedfelt i lovens kapittel 13, som omhandler vern mot diskriminering i arbeidslivet. Bestemmelsene i kapittel 13 gjennomfører rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet (rammedirektivet) i norsk rett, samt Rådsdirektiv 99/70/EF om deltidsansatte og Rådsdirektiv 97/81/EF om midlertidig ansatte i norsk rett. I tillegg inneholder kapittel 13 regler som ikke har sitt utspring i EU-lovgivningen.

Hovedregelen etter arbeidsmiljøloven § 13-1 er at direkte og indirekte diskriminering på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder er forbudt. Av samme bestemmelse fremgår det at diskriminering i form av trakassering og instruks om å diskriminere personer også er omfattet av forbudet.

Det er viktig å merke seg at vernet mot diskriminering gjelder alle sider av et arbeidsforhold, jfr. arbeidsmiljøloven § 13-2. Dette betyr at forbudet mot diskriminering gjelder fra tidspunktet for utlysning av stillingen, vurderingen av hvem arbeidsgiver kaller inn på intervju, vurderingen av hvilket av intervjuobjektene som skal ansettes, samt løpende i arbeidsforholdet. I tillegg til ved ansettelsesprosesser, gjelder forbudet mot diskriminering også ved omplassering og ved forfremmelser, samt ved opplæring og annen kompetanseutvikling. Sistnevnte medfører eksempelvis at en arbeidsgiver ikke kan nekte en arbeidstaker å gå på kurs alene med den begrunnelse at arbeidstakeren er midlertidig ansatt.

Vernet mot diskriminering etter arbeidsmiljølovens bestemmelser omfatter også innhenting av opplysninger ved ansettelse, jfr. arbeidsmiljøloven § 13-4. Arbeidsgiver har således ikke adgang til å forsøke å innhente opplysninger om hvordan søkerne stiller seg til politiske spørsmål eller om de er medlem av en arbeidstakerorganisasjon. Unntak gjelder imidlertid hvis innhenting av slikt opplysninger er begrunnet i stillingens karakter eller det inngår i formålet for vedkommende virksomhet å fremme bestemte politiske syn og hvor arbeidstakernes stilling vil være av betydning for gjennomføring av formålet. Dersom vilkårene for å innhente opplysninger som nevnt i § 13-4 er tilstede, må i tillegg utlysningen til den aktuelle stillingen ha opplyst om at slike opplysninger vil bli krevd.

I arbeidsmiljøloven § 13-3 (1) og (2) følger unntakene fra forbudet mot diskriminering. I arbeidsmiljøloven § 13-3 (1) fremgår det at forskjellsbehandling som har et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles og som er nødvendig for utøvelse av arbeid eller yrke, ikke anses som diskriminering i arbeidsmiljølovens forstand. Unntaket er inntatt i loven som følge av en gjennomføring av rammedirektivet art. 2 nr. 5 og 4 nr. 1. Rammedirektivet og EU-domstolens praksis om dette gir i noen utstrekning veiledning med hensyn til hva som er saklige og objektive formål. Det følger av fortalen til direktivet avsnitt 23 at unntaksadgangen skal være «meget begrenset».

Et annet unntak fra forbudet mot diskriminering følger av arbeidsmiljøloven § 13-3 (2). Bestemmelsen angir at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, ikke er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt.

Bestemmelsen åpner for en videre adgang til forskjellsbehandling for så vidt gjelder indirekte diskriminering, aldersdiskriminering og diskriminering av midlertidig ansatte og deltidsansatte. Det EU-rettslige grunnlaget for adgangen til forskjellsbehandlingen er forskjellig, og bestemmelsen må tolkes i lys av det EU-rettslige grunnlaget for unntaksadgangen i hvert enkelt tilfelle.

Dersom vi oppsummerer de to unntakene, har arbeidsgiver anledning til å forskjellsbehandle på grunn av politisk syn eller medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner dersom dette er nødvendig for utøvelse av arbeidet eller yrke. I tillegg forutsetter det at forskjellsbehandlingen har et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Indirekte forskjellsbehandling og forskjellsbehandling på grunn av alder eller arbeidstakere som jobber deltid eller er midlertidig ansatt, er videre ulovlig hvis forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig for å oppnå et saklig formål eller hvis forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

Av særlig relevans for vurderingen av om det er hensiktsmessig å innføre en ordning med mangfoldsmarkering, er arbeidsmiljølovens § 13-6, som åpner opp for at arbeidsgiver positivt kan særbehandle. I § 13-6 annet punktum er det presisert at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd. Ordlyden viser til at særbehandling som bidrar til å fremme likebehandling, ikke vil være i strid med bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 13.

I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) på s. 43 og 328) fremgår det at bestemmelsen gir adgang til å opprette eller beholde bestemmelser eller tiltak som har til hensikt å beskytte eller styrke posisjonen for eldre/ynge arbeidstakere/arbeidssøkere, funksjonshemmede også videre. Av relevans for om det er adgang til å innføre en ordning med mangfoldsmarkering, er at forarbeidene også åpner for at enkelte arbeidsgiver kan gjennomføre positiv særbehandling av *enkelte grupper* dersom dette er et tiltak som bidrar til å fremme likebehandling.

I forarbeidene fremgår det deretter at særbehandlingen av *enkelte grupper* kan gjennomføres til tross for at positiv særbehandling i praksis vil kunne medføre diskriminering av de øvrige gruppene som er beskyttet av loven. Bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 13-6 må regnes som en unntaksregel, og skal tolkes snevert. Tiltak for å fremme enkeltgrupper bør etter forarbeidene bare forekomme der fordelene ved dette er større enn fordelene ved at alle behandles likt. Kun dersom likebehandling ikke fører til reell likebehandling kan man altså opprettholde særordninger for enkelte grupper.

Slik vi ser det, vil ikke bestemmelsene i arbeidsmiljøloven være til hinder for at det innføres en ordning med mangfoldsmarkering. Arbeidsmiljøloven § 13-6 gir arbeidsgiver en adgang til å positivt særbehandle på samme måte som etter likestillings- og diskrimineringsloven § 11, hvilket rettslig sett legitimerer en ordning der eksempelvis kvinner eller jobbsøkere med innvandrerbakgrunn vil kunne få forrang fremfor andre jobbsøkere i en intervju prosess med den bakgrunn at en virksomhet vil oppnå mangfoldsmarkering. Slikt sett er det ikke noe til hinder for at det etableres en ordning med mangfoldsmarkering av virksomheter, der eksempelvis en gitt prosentandel av virksomheten må tilhøre grupper som typisk er underrepresentert på norske arbeidsplasser.

Når det gjelder hvor langt en adgang til positiv særbehandling rekker, fremgår det av lovteksten i arbeidsmiljøloven § 13-6 at særbehandlingen «skal opphøre når formålet med den er oppnådd», som også gjelder for positiv særbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 11 bokstav c). Dette medfører at det etter vår oppfatning ikke er adgang til ytterligere særbehandling når reell likhet er oppnådd, hvilket innebærer at det generelle forbudet i arbeidsmiljølovens § 13-1 mot diskriminering kan komme til anvendelse overfor særbehandling som går utover det nødvendige.

Overført på innføringen av en eventuell ordning med mangfoldsmerking, vil ikke en virksomhet ha adgang til å *særbehandle* eksempelvis en kvinne, dersom målet om reell likhet hva angår kjønn allerede er oppfylt i virksomheten. En annen sak er derimot at kvinnen kan bli ansatt fordi virksomheten anser henne best kvalifisert. Det er derfor viktig å være klar over at en ordning med mangfoldsmerking kun kan gå så langt som til at formålet med ordningen er oppnådd.

3.2 Arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet

I tillegg til de ovennevnte bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel 13, er det også andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven som er relevante ved vurderingen av hvilket vern arbeidstakerne har mot diskriminering og forskjellsbehandling. I arbeidsmiljølovens kapittel 4, er arbeidsgiver eksempelvis pålagt en rekke krav til arbeidsmiljøet.

Arbeidsmiljøloven § 4-1 første ledd oppstiller et generelt krav om at arbeidsmiljøet skal være «fullt forsvarlig» ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. I annet punktum fremgår det at standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø til enhver tid skal utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det deretter at virksomheten skal innrettes for arbeidstakere «av begge kjønn». I lovforarbeidene fremhevet departementet at det måtte anses som en selvfølge at et slikt likestillingsprinsipp gjelder i norsk arbeidsliv, hvilket var bakgrunnen for at bestemmelsen ble inntatt i den generelle arbeidsmiljøbestemmelsen i § 4-1 og ikke i lovens kapittel 13, jfr. Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) pkt. 7.3.6 side 102.

I arbeidsmiljøloven kapittel 4 er det i tillegg flere relevante tiltak som er inntatt i lovs form, for å sikre likestilling og motvirke diskriminering. I § 4-3 er det oppstilt krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, og i bestemmelsens tredje ledd fremgår det uttrykkelig at arbeidstaker ikke skal utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.

Det er også en bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 4-6 om arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for arbeidet for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Bestemmelsen tar særlig sikte på å få sykemeldte arbeidstakere tilbake i arbeid etter sykdom, og gir arbeidsgiver en tilretteleggingsplikt når arbeidstaker underveis i arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende. Bestemmelsen retter seg imidlertid ikke primært mot funksjonshemmede i et ikke-diskrimineringsperspektiv, og det presiseres i lovproposisjonen at begrepet « redusert arbeidsevne » ikke er en benevnelse eller karakterisering av funksjonshemmede.

Tilretteleggingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 4-6 gjelder for alle arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Det er med andre ord ikke et vilkår for at tilretteleggingsplikten skal inntre at arbeidstakeren er sykemeldt. Uavhengig av om man er heltids-, deltid-, fast eller midlertidig ansatt er utgangspunktet at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er lik for alle ansatte. Dette følger av arbeidsmiljølovens definisjon av begrepet arbeidstaker, der det fremgår av § 1-8 (1) at arbeidstakere etter loven omfatter «enhver» som utfører arbeid i annens tjeneste.

3.3 Håndhevelse og sanksjonering ved brudd på diskrimineringsvernet i arbeidsmiljøloven

Den eneste sanksjonsmuligheten for arbeidsgivers brudd på bestemmelsene i lovens kapittel 13 i arbeidsmiljøloven, er den diskriminertes rett til å kreve erstatning. I arbeidsmiljøloven § 13-9 er det til gjengjeld inntatt en bestemmelse om at den som er blitt diskriminert i strid med § 13-1, kan kreve erstatning og oppreisning uavhengig av om arbeidsgiveren kan bebreides. Dette betyr at den diskriminerte kan kreve erstatning på såkalt objektivt grunnlag, altså uten at det kan påvises noen form for skyld eller klanderverdige forhold hos arbeidsgiver.

Erstatningen skal etter § 13-9 dekke økonomisk tap som følge av diskrimineringen, eksempelvis at en arbeidssøker har blitt forbigått i en ansettelsesprosess. Oppreisning for ikke-økonomisk skade fastsettes etter det som er rimelig ut fra skadens omfang og art, partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Arbeidsgivers erstatnings- og oppreisningsansvar omfatter alle typer diskriminering, og omfatter diskriminering, herunder trakassering, mellom arbeidstakere og fra arbeidsgivers side.

I arbeidsmiljøloven finnes det verken hjemmel for pålegg om stansing, enkeltvedtak, tvangsmulkt, straff eller andre sanksjoner utover ovennevnte erstatning ved brudd på bestemmelsene i kapittel 13.

3.4 Arbeidsmiljølovens tilsynsregler og praksis relatert til likestilling og mangfold

Det er arbeidstilsynet som er satt til å føre tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven blir overholdt, jfr. arbeidsmiljøloven § 18-1 følgende. Arbeidstilsynet har likevel myndighet til å oppnevne sakkyndige til å utføre kontroll og foreta undersøkelser på arbeidstilsynets vegne, jfr. samme bestemmelse.

Hva angår rettspraksis etter arbeidsmiljøloven, finnes det en del avgjørelser der spørsmålet om diskriminering har kommet på spissen. Sakene kan deles inn i fem deler der de vanligste sakstypene fremgår først:

1. Aldersdiskriminering (her finnes det rikholdig praksis)
2. Spørsmål om deltidsansatt har fortrinnsrett til ny stilling (også her flere avgjørelser)
3. Likestilling, lik lønn, diskriminering på grunnlag av kjønn (noen avgjørelser)
4. Spørsmål om diskriminering på grunn av arbeidstakers funksjonsevne/arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge (noen få avgjørelser)
5. Saker som omhandler spørsmål om seksuell trakassering (noen få avgjørelser, der det ble truffet en sentral avgjørelse fra Hålogaland lagmannsrett i 2019, der en ung kvinne fikk delvis medhold i krav om erstatning på grunn av seksuell trakassering fra kunde).

4. Bestemmelser om likestilling og mangfold nedfelt i tariffavtaler

Vårt inntrykk er at det ikke finnes noen omfattende regulering av likestilling, mangfold og ikke-diskriminering i tariffavtalene som gjelder i arbeidslivet i dag. Mange av tariffavtalene har de samme reguleringene.

Nedenfor følger en kort oppsummering av hva partene har avtalt om mangfold, likestilling og ikke-diskriminering:

Generelt – konkrete tiltak

Hovedavtalen, NHO Tekna (2018-2020)

- **Forankring i ledelsen:** Arbeidet med mangfold- likeverd og likestilling må være forankret i bedriftens toppledelse og følges opp av den øvrige ledelse. Ledere må også måles på oppnådde resultater på dette området.
- **Integrering:** Arbeidet må integreres både i bedriftens daglige arbeid og utviklingsarbeid, og må komme til uttrykk i bedriftens strategi og handlingsplaner. Dette må ivaretas ved ansettelser, forfremmelser, oppfølging, kompetanseutvikling og ved innplassering i stillings- og lønssystemer.
- **Mangfold i arbeidsmarkedet:** Øke interesse og dermed få tilgang på arbeidskraftressurser.

Konkrete tiltak for å sikre likestilling mellom menn og kvinner

Hovedavtalen, NHO – LO 2018-2021

- Kartlegging og analyse av likestillingstilstanden i bedriften, herunder lønn spesifisert for kvinner og menn, må gjennomføres og danne utgangspunktet for formulering av visjon, målsetting og handlingsplaner med tiltak.
- Kvinner og menn tildeles kvalifiserte oppgaver på lik linje- at kvinner og menn gis like muligheter for avansement i virksomheten.
- Rekruttering av kvinner til lederstillinger på alle nivå.
- Bedre fordeling og organisering av arbeidstid slik at det fremmer likestilling.
- Se sammenheng mellom familieliv og at foreldrepermisjon fordeles bedre mellom foreldrene.

Landsoverenskomst for Hotell- og restaurantvirksomheter Virke – LO / Fellesforbundet (2018-2020)

- Partene på den enkelte bedrift skal så snart som mulig i løpet av avtaleperioden foreta en gjennomgang av sine lokale lønnsforhold for å sikre at disse er i samsvar med likestillingslovens bestemmelser.
- Dersom det avdekkes lønnsforskjeller som ikke kan begrunnes på en annen måte enn ved ulike kjønn skal slike lønnsforskjeller rettes opp.
- Dersom en av partene krever det, skal de lokale parter i tariffperioden drøfte forhold omkring likestilling og likelønn med henblikk på å opprette en bedriftstilpasset likestillingsavtale.
- I forbindelse med en eventuell opprettelse av likestillingsavtale og som grunnlag for likestillingsarbeid i bedriftene, vil partene blant annet peke på at:

- Likestilling er et lederansvar.
- Likestilling mellom kjønnene omfatter mer enn lønsspørsmål.
- Likestilling gjelder også holdninger og normer og krever sterk medvirkning fra de tillitsvalgte.
- Likestillingsarbeidet bør drøftes og følges opp i etablerte samarbeidsfora i bedriften

Overenskomsten for byggeindustrien (2018-2020)

- § 6-2 Eldre arbeidstakere:
 - Vurdere om eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse kan fritas fra arbeidsoppgaver som kan medføre belastninger.

Konkrete tiltak for å hindre diskriminering av eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse

Overenskomsten for byggeindustrien (2018-2020)

- § 6-2 Eldre arbeidstakere:
 - Vurdere om eldre arbeidstakere og arbeidstakere med nedsatt helse kan fritas fra arbeidsoppgaver som kan medføre belastninger.
 - Vurdere om det kan inngås individuelle avtaler om arbeidsoppgaver, tilrettelagt opplæring/oppdatering innenfor eget arbeidsområde, hvilepauser, deltidsarbeid/reduert arbeidstid mv.

Konkrete tiltak for å hindre diskriminering av innvandrere og personer med minoritetsbakgrunn

Overenskomsten for byggeindustrien (2018-2020)

- § 6-2 Innvandrere:
 - Tilrettelegge forholdene slik at innvandrere i større grad velger å ta arbeid i bedriftene.
 - Diskutere bedriftens aktuelle problemstillinger knyttet til rekruttering av innvandrere, som for eksempel praktisk tilrettelegging og holdningsspørsmål.
 - Styrking av grunnleggende ferdigheter i språk, sikkerhetskultur og arbeidskultur.

5. Mangfoldsmerking som et krav/forutsetning for deltakelse i offentlige konkurranser/tildeling av kontrakter med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser med forskrifter

5.1 Innledning – problemstilling

«Offentlig sektor kjøper inn varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 520 milliarder kroner årlig. Regelverket skal sikre at pengene utnyttes best mulig, og at innkjøpene bidrar til et konkurransedyktig næringsliv.»

(Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/>)

Den offentlige anskaffelsesvirksomheten utgjør derfor en stor markedspekt og det er ikke en unaturlig tanke at det offentlige som forvalter av «skattebetalernes penger» bør og skal utnytte denne markedspekten til å stille krav til alle leverandører om mangfoldmerking, for på den måten å fremme likestillings- og diskrimineringslovens formål.

Det har helt siden 1990-tallet vært diskutert om anskaffelsesvirksomheten bør, kan og skal benyttes som virkemiddel for å ivareta mer samfunnsmessige behov enn det som ligger innenfor det renta anskaffelsesfaglige.

Det overordnede hensynet bak en ordning med mangfoldmerking må anses som et samfunnsmessig hensyn.

Spørsmålet blir derfor i hvilken grad det nasjonale anskaffelsesregelverket (som overordnet presenteres nedenfor) åpner for eller er til hinder for at det etableres et krav om mangfoldmerking i den offentlige anskaffelsesvirksomheten.

Vi gi nedenfor en generell vurdering av *om dette er hensiktsmessig*, basert på hvordan lovgiver har tenkt i lignende problemstillinger tidligere.

Dog minner vi om at henvisning til merkeordning som sådan er direkte regulert i anskaffelsesregelverket. Det vises til den såkalte anskaffelsesforskriften § 15-3, hvor det eksplisitt er angitt at *oppdragsgivere kan kreve en bestemt merkeordning som dokumentasjon for at varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidere har miljømessige, sosiale eller andre egenskaper som angitt i kravspesifikasjonen, tildelingskriteriene eller kontraktvilkårene*. Dette forutsetter imidlertid at det finnes relevante merkeordninger og problemstillinger er uttrykkelig regulert over EØS-terskelverdiene.

5.2 Overordnet presentasjon av anskaffelsesregelverket

Anskaffelsesregelverket består av Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter. L17.06.2016 nr. 73 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) med forskrifter som mer i detalj beskriver hvordan konkurransene skal gjennomføres. (prosedyreregler).

5.3 Historikk – særlig om samfunnshensyn i et anskaffelsesrettslig perspektiv

Før vi går inn på gjeldende regelverk og muligheter og begrensninger knyttet til krav om mangfoldsmarkering vil vi belyse det vi mener er relevant historikk om samfunnshensyn i den offentlige anskaffelsesvirksomheten.

Vi gjengir her fra NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser, s 85:

«11.1 Innledning

I sin utredning fra 1997 diskuterte Tronslin-utvalget relativt inngående om og eventuelt hvordan offentlig anskaffelsesvirksomhet kan benyttes som virkemiddel for å ivareta såkalte samfunnsmessige hensyn. 105 Fokus var rettet mot de statlige anskaffelsene. Etter dette utvalgets mandat var betegnelsen "samfunnsmessige hensyn" ment å dekke "andre behov enn de rent anskaffelsespolitiske." 106 Tronslin-utvalgets overordnede syn var som følger:

"Etter utvalgets oppfatning bør samfunnsmessige krav i forbindelse med offentlige anskaffelser kun stilles der disse ikke er i konflikt med målene med selve anskaffelsesprosessen. Eventuelle krav må dessuten formuleres slik at de innebærer minst mulig ressursbruk fra oppdragsgivers side. Dette gjelder både ressursbruk som medfører en mer tungvint anskaffelsesprosess, og ressursbruk som innebærer at oppdragsgiveren ikke får den beste anskaffelsen utfra rene forretningsmessige kriterier. Det må dessuten i minst mulig grad åpnes opp for kriterier som gir rom for skjønn hos oppdragsgiveren." 107

Siden 1997 har temaet vært gjenstand for mange forslag og vurderinger. Anskaffelsesregelverket slik vi kjenner det i dag, inneholder en rekke bestemmelser som de fleste vil si i større grad ivaretar andre hensyn enn de rent anskaffelsesfaglige. Slike hensyn omtales også ofte som "andre hensyn".

Forenklingsutvalgets mandat presiserer uttrykkelig at utvalget ikke skal "[v]urdere i hvilket omfang det nasjonale anskaffelsesregelverket skal benyttes til å fremme hensyn utover de anskaffelsesfaglige, som for eksempel næringspolitiske, miljøpolitiske eller sosialpolitiske hensyn".

Utvalget er samstemt om at mandatet fastsetter at utvalget ikke skal vurdere eller foreslå nye regler om ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. Det vises i denne sammenheng til at det nye anskaffelsesdirektivet omhandler flere temaer som foreløpig ikke er regulert i norsk anskaffelsesrett.»

Temaet samfunnsmessige hensyn generelt og de enkelte hensyn spesielt er så gjenstand for varierende grad av politiske diskusjoner. Etter ovennevnte utredning ble det i Innst. 358 L

(2015-2016) Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) uttalt:

«1.4 Samfunnsansvar ved inngåelse av offentlige kontrakter

Diskusjonen om hvordan forskjellige samfunnshensyn skal ivaretas i anskaffelsesregelverket, rommer et bredt spekter av kompliserte og sammensatte problemstillinger. Temaet krever etter departementets mening en nyansert tilnærming.

Departementet forutsetter at alle offentlige myndigheter og offentligrettslige organer har plikt til å opptre etisk forsvarlig i all sin virksomhet, også i sin anskaffelsespraksis. Det er viktig at ivaretagelse av samfunnsansvar er godt forankret i virksomhetens ledelse, og dette bør fortrinnsvis også være forankret i en overordnet anskaffelsesstrategi. Et annet spørsmål er om og eventuelt hvordan slike hensyn skal reflekteres i anskaffelsesregelverket.

Allerede i 1997 hadde Tronslin-utvalget en relativt grundig diskusjon av disse spørsmålene, jf. omtale i proposisjonens punkt 6.2. Etter departementets vurdering er utvalgets generelle betraktninger relevante og aktuelle også ved utformingen av ny anskaffelseslov. Samtidig har det skjedd en betydelig samfunnsutvikling siden 1997. Anskaffelsesvirksomheten i store deler av offentlig sektor er blitt mer profesjonell, og forventningene til utøvelse av samfunnsansvar ved gjennomføringen av offentlige [side 6] anskaffelser har vokst. Dette reflekteres også både i det gjeldende særnorske anskaffelsesregelverket og EUs tre nye anskaffelsesdirektiver.

Anskaffelsesregelverket favner imidlertid vidt og omfatter oppdragsgivere som i varierende grad har muligheter til å utøve en profesjonell og avansert anskaffelsespraksis.

Også organiseringen av innkjøp varierer, og vil kunne ha betydning for hvordan regulering knyttet til ulike samfunnshensyn blir fulgt opp i forskjellige anskaffelser.

Riksrevisjonen har påpekt at manglende regeletterlevelse skyldes svak innkjøpskompetanse, utilstrekkelig ledelsesforankring, mangelfull intern kontroll og lite formålstjenlig organisering av innkjøpsarbeidet. Direktoratet for forvaltning og IKT har en viktig rolle i arbeidet med å heve kompetansen og styrke styring og ledelse på anskaffelsesområdet gjennom blant annet veiledning. Likevel gjenstår et betydelig arbeid med å løfte den grunnleggende innkjøpsfaglige kompetansen hos en del oppdragsgivere og få satt offentlige anskaffelser på ledelsens dagsorden.

Departementet er opptatt av å finne en rimelig balanse mellom behovet for forenkling og reduksjon av administrative byrder på den ene siden og behovet for å adressere aktuelle samfunnsutfordringer på den andre. Det

kan være vanskelig å måle den positive effekten av reguleringen, det vil si gevinstene i form av forbedringer knyttet til de underliggende samfunnsutfordringene som søkes løst. Ivaretagelse av ulike samfunnsmessige hensyn ved offentlige anskaffelser gjennom særskilt regulering har økonomiske kostnader. I likhet med gevinstene er de vanskelige å måle. I tillegg er det krevende å beregne tiltakenes konkurransemessige effekt. Hver enkelt regulering krever en vurdering av om alternative tiltak kan ha en like god eller bedre effekt sett opp mot kostnadene. Økonomisk teori tilsier at direkte, målrettede virkemidler gir en mer effektiv ressursutnyttelse enn indirekte virkemidler. Pålegg om å ivareta ulike samfunnshensyn i offentlige anskaffelser er indirekte virkemidler. Det er imidlertid ikke gitt at det alltid finnes andre effektive tiltak.»

Hvorpå Komiteen i pkt 2.1 uttalte:

«Krav om å ivareta ulike samfunnshensyn kan gjøre det vanskeligere for oppdragsgiver å anskaffe varer og tjenester av riktig kvalitet til riktig pris. Jo flere hensyn en oppdragsgiver pålegges å ivareta i en anskaffelse, jo større er risikoen for at oppdragsgivers oppmerksomhet om denne hovedoppgaven svekkes. Dette tilsier at lovgiver bør utvise varsomhet med å legge inn krav som forfølger andre samfunnsmessige hensyn, i anskaffelsesregelverket. Det er nødvendig å foreta en prioritering blant de tiltakene som det isolert sett hadde vært ønskelig å innføre.

I forslaget til ny anskaffelseslov har departementet søkt å veie ulike hensyn mot hverandre. Etter departementets vurdering er enkelte samfunnsutfordringer så alvorlige at også anskaffelsesregelverket bør tas i bruk for å bidra til like konkurransevilkår, seriositet i leverandørmarkedet og en generell utvikling i ønsket retning. Departementet har i hovedsak prioritert arbeidet med å løse miljø- og klimautfordringene, kampen mot arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av internasjonale menneskerettigheter. Formålet med nye lobestemmelser knyttet til disse samfunnsområdene er å bidra til en positiv utvikling på en effektiv måte, uten å legge uforholdsmessig tyngende oppgaver på oppdragsgivere og leverandører.

Selv om bare utvalgte samfunnshensyn er omfattet av de foreslåtte lovpåleggene, vil departementet understreke at anskaffelsesregelverket gir oppdragsgiver handlingsrom til å trekke inn også andre samfunnshensyn på de ulike stadiene i en anskaffelsesprosess.

Komiteen er imidlertid også opptatt av å legge til rette for strategisk bruk av anskaffelsesregelverket for å ivareta ulike samfunnshensyn, og viser til at enkelte samfunnsutfordringer er så alvorlige at også anskaffelsesregelverket må tas i bruk for å bidra til en generell utvikling i ønsket retning.

Komiteen ser det derfor som viktig at man i den nye loven finner en god balanse mellom behovet for forenkling og reduksjon av administrative byrder på den ene siden, og behovet for å adressere aktuelle samfunnsutfordringer på den andre siden, og registrerer at dette også har vært viktig for regjeringen i utformingen av det nye regelverket. Komiteen har merket seg, og støtter, at regjeringen i denne forbindelse har prioritert arbeidet med å løse miljø- og klimautfordringer, kampen mot arbeidslivskriminalitet og ivaretagelse av internasjonale menneskerettigheter. Komiteen støtter også at det i arbeidet med nye lov- og forskriftstekster har vært lagt stor vekt på å forenkle både språk og struktur, noe som skal gjøre det enklere for brukere å forholde seg til regelverket.»

5.4 Kort oppsummert om reguleringen av samfunnshensyn i gjeldende anskaffelsesregelverk

For oversiktens skyld gjengis her §§ 4-7 – som må oppfattes som et kompromiss mellom alle de hensyn som er gjengitt i sitatene ovenfor. Vi mener at de også kan gi en viss veiledning med hensyn til om og i hvilken grad det kan stilles krav om mangfoldsmarkering i den offentlige anskaffelsesvirksomheten.

§ 4 Grunnleggende prinsipper

Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.

§ 5 Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader. Disse oppdragsgiverne skal også ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet av bestemmelsen.

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å stille krav om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av offentlige kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Oppdragsgiveren skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift.

§ 6. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Departementet kan i forskrift pålegge statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer å ta inn klausuler i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende forskrifter om allmenngjorte tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene.

Departementet kan i forskrift pålegge oppdragsgivere å føre tilsyn med at klausulene blir overholdt, og å iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse av klausulene.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at forskrift gitt med hjemmel i første og annet ledd blir overholdt. Tilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av forskriften. Arbeidsmiljøloven § 18-5, § 18-6 første, annet, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8 og 18-10 får tilsvarende anvendelse.

Petroleumstilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet som nevnt i tredje ledd.

§ 7. Krav om bruk av lærlinger

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet.

I den enkelte anskaffelsen må krav etter første ledd stå i forhold til kontraktens art og omfang.

Vår vurdering er at ingen av de ovennevnte lovbestemmelsene utgjør en klar og tydelig lovhjemmel for å etablere en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om mangfoldsmerking for å delta i og/eller for å bli tildelt kontrakter etter gjennomføring av offentlige anskaffelsesprosesser (konkurranser). Muligens kan det problematiseres rundt § 5 annet ledd, men vi finner grunn til å forskuttere at konklusjonen nok blir den samme.

Dette innebærer at dersom det skal etableres en plikt for offentlige oppdragsgivere til å stille krav om mangfoldsmerking, må dette forankres i en ny lovbestemmelse.

5.5 Frivillig ordning med mangfoldsmerking i tilknytning til den offentlige anskaffelsesvirksomheten

Her viser vi til sitatet fra NOU 2014: 4, s 87:

Et samlet utvalg understreker imidlertid at anskaffelsesregelverket ikke er eller bør være til hinder for at oppdragsgivere kan legge vekt ikke-anskaffelsesfaglige hensyn, slik det er fremhevet også i det nye anskaffelsesdirektivet. Dette kan skje på ulike stadier av anskaffelsesprosedyren, for eksempel ved beskrivelsen av anskaffelsen i konkurransegrunnlaget, ved kvalifiseringen av leverandører, i tildelingsfasen eller i kontraktsvilkårene. Utvalget presiserer imidlertid at det hviler et stort ansvar på offentlige myndigheter når det gjelder styring av og støtte til oppdragsgivere som eventuelt ønsker å ivareta slike hensyn. Det bør fokuseres på å tilby kunnskap og veiledning til oppdragsgivere om hvilke hensyn som lovlig kan ivaretas, og hvordan dette best kan og bør gjøres, slik at man samtidig sikrer effektive anskaffelser og en sunn konkurranse. I den grad det er ønskelig å forene ikke-anskaffelsesfaglige hensyn med anskaffelsesfaglige hensyn, bør dette skje på en standardisert og kvalitetssikret måte. Dette forutsetter gode faglige miljøer som forstår både de anskaffelsesfaglige utfordringene og de aktuelle hensyn som eventuelt skal trekkes inn i anskaffelsesprosessen. Det vises i denne sammenheng til kapittel 30.

Det synes ikke tvilsomt at det kan stilles krav om mangfoldsmerking i tilknytning til offentlige anskaffelseskonkurranser og -kontrakter. Vi mener at dette understøttes av de bakenforliggende EØS direktivene. Og vi hitsetter her fra ovennevnte NOU pkt 11.2 (s 86).

11.2 Nytt anskaffelsesdirektiv

Den generelle tilnærmingen i direktiv 2014/24/EU¹ er at oppdragsgivere ikke pålegges plikter til å ta ikke-anskaffelsesfaglige hensyn. Samtidig er det fremhevet at det er tillatt å foreta vurderinger som går utover de rent anskaffelsesfaglige, på ulike stadier i anskaffelsen:

"It is of utmost importance to fully exploit the potential of public procurement to achieve the objectives of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. In this context, it should be recalled that public procurement is crucial to driving innovation, which is of great importance for future growth in Europe. In view of the important differences between individual sectors and market, it would however not be appropriate to set general mandatory requirements for environmental, social and innovation procurement.

The Union legislature has already set mandatory procurement requirements for obtaining specific goals in the sectors of road transport vehicles (Directive 2009/33/EC of the European Parliament and the Council) and office equipment (Regulation (EC) No 106/2008 of the European Parliament and the Council). In addition, the definition of common methodologies for life cycle costing has significantly advanced.

It therefore appears appropriate to continue on that path, leaving it to sector-specific legislation to set mandatory objectives and targets in function

¹ Fra fortalen premiss 95

of the particular policies and conditions prevailing in the relevant sector and to promote the development and use of European approaches to life-cycle costing as a further underpinning for the use of public procurement in support of sustainable growth." 108

Eksempler på bestemmelser i det nye direktivet som omhandler slike ikke-anskaffelsesfaglige hensyn, er:

– Artikkel 18 nr. 2: Medlemslandene skal treffe passende tiltak for å sikre at leverandørene overholder gjeldende lovgivning på miljø- og arbeidsområdet og internasjonale menneskerettigheter når de gjennomfører kontrakter.

– []

– []

– Artikkel 43: Hvis oppdragsgivere skal anskaffe ytelser med spesifikke miljømessige eller sosiale egenskaper, kan han i de tekniske spesifikasjonene, tildelingskriteriene eller kontraktsvilkårene kreve et bestemt merke (sertifikat) som bevis for slike egenskaper.

– []

– Artikkel 62: Oppdragsgiver kan kreve fremlagt sertifikater for ulike kvalitetsstandarder, inkludert universell utforming og miljø.

– Artikkel 67 nr. 2: Ved tildeling av kontrakt kan oppdragsgiver legge vekt på sosiale, miljømessige og innovative aspekter.

– []

– Artikkel 70: Kontraktsvilkårene kan omhandle innovasjon, miljø, sosiale forhold og arbeidsforhold.

Oppsummeringsvis er vi av den oppfatning at anskaffelsesregelverket ikke vil være til hinder for at offentlige oppdragsgivere stiller uttrykkelige krav om mangfoldsmarking, akkurat som det nok heller ikke ville være i strid med regelverket å be konkurransedeltakere dokumentere hvordan de har ivarettatt likestillings- og diskrimineringsplikten.

Kravet kan stilles som et krav om å bli kvalifisert for deltakelse, som et tema for den kvalitative vurderingen av ytelsen eller som et løpende kontraktsvilkår.

6. Er EØS-avtalens grunnleggende krav til hinder for krav om mangfoldsmarking

Dersom det stilles krav om mangfoldsmarking, må kravet enten stilles og kunne oppfylles på en ikke-diskriminerende måte i samsvar med EØS -rettens grunnleggende prinsipper, eller bare omfatte norske virksomheter som uansett er omfattet av likestillings- og diskrimineringsloven.

7. Personvernrettslige utfordringer ved en merkeordning

Problemstilling – For små virksomheter, vil en merkeordning basert på et sett av krav i realiteten muligens kunne være «utleverende/stigmatiserende» for mennesker som faktisk utleveres gjennom dokumentasjonen?



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.