NTNU
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap

Vår dato	Vår referanse
31.10.2007	2007/15446/HHH
Deres dato	Deres referanse
08.10.2007	200704381-/JOV

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Høringsuttalelse - Forslag om innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov med videre

Det vises til departementets høringsbrev datert 17. september i år der vi som høringsinstans blir bedt om å uttale oss om forslag til innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Innledningsvis vil vi uttrykke tilfredshet med at det nå foreligger forslag til innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt i forhold til både personer med minoritetsbakgrunn og personer med funksjonsnedsettelser. Vi er også tilfreds med at det legges opp til en størst mulig harmonisering i forhold til den aktivitets- og rapporteringsplikten som allerede er hjemlet i likestillingsloven. Vi vil besvare de konkrete høringsspørsmålene fortløpende, men først gi noen generelle kommentarer.

Behovet for aktivitets- og rapporteringsplikt

Tilgjengelig forskning, statistikk og andre typer erfaringsdata viser betydelige utfordringer når det gjelder inkludering av begge de nevnte gruppene i arbeidslivet. ”Myke” virkemidler basert på frivillighet har bare i begrenset grad gitt resultater. Både når det gjelder innvandrer og funksjonshemmede har det f eks i en årrekke eksistert statlige handlingsplaner for å stimulere til økt sysselsetting. Når det gjelder innvandrere, fikk vi den første handlingsplanen allerede i 1993 (Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse). Evalueringen av denne handlingsplanen konkluderer med at planen har bidratt til å sette problemstillinger på dagsorden, men at de på evalueringstidspunktet hadde gitt få målbare resultater.[1] Situasjonen i dag er fortsatt at bofaste innvandrere er kraftig underrepresentert i arbeidslivet.

Når det gjelder funksjonshemmede, er situasjonen minst like alarmerende. Sysselsettingstallene er lave, og de har holdt seg lave selv med den økte sysselsettingen de seinere årene. Heller ikke

[1] Håpnes, Tove, Anne Iversen og Berit Berg (1999): *Mellom planoptimisme og hverdagsrealisme. Evaluering av Handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse.* Trondheim: SINTEF

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	Saksbehandler
7491 Trondheim	E-post: ish@svt.ntnu.no	Bygg 11, nivå 5, NTNU Dragvoll	+47 73 59 19 30	Hallgerd Hoff Helgetun
	http://www.ntnu.no		Telefaks +47 73 59 18 85	Tlf: +47 73 59 57 57

All korrespondanse som inngår i saksbehandling skal adresseres til saksbehandlende enhet ved NTNU og ikke direkte til enkeltpersoner. Ved henvendelse vennligst oppgi referanse.

handlingsplaner på feltet, med klare ambisjoner om å legge til rette for inkludering i arbeidslivet, har gitt merkbare resultater. Her ser vi med andre ord klare paralleller mellom innvandrere og funksjonshemmede. Når det gjelder ledighetstall, er imidlertid situasjonen for de to gruppene forskjellig. Mens innvandrerbefolkningen har høy registrert ledighet, er ledighetstallene for personer med funksjonsnedsettelser relativt lave. Dette skyldes i første rekke en høy andel trygdede. Selv om vi må anta at mange av de trygdede verken ønsker eller er i stand til å jobbe, vet vi samtidig at en betydelig andel har ønske om delta i arbeidslivet – på heltid eller på deltid. For enkelte vil dette forutsette tilrettelegging (av arbeidsplass/arbeidssituasjon), men i mange tilfeller handler dette i første rekke om endrede holdninger fra arbeidsgiversiden, holdninger som gir seg uttrykk i endret praksis.

Sysselsettingsstatistikken viser at arbeidslivet i liten grad har fulgt opp de politiske signalene. Dette gjelder både når det gjelder innvandrere og funksjonshemmede. Innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt må sees i lys av denne manglende måloppnåelsen. For å si det slagordsmessig: Det holder ikke med gulrot – det trengs også pisk. Selv om Norge lenge har vært tilbakeholdne med å bruke lovverket på dette området, er det i dag vanskelig å argumentere for at de ulike diskrimineringsområdene skal håndteres ulikt vis a vis lovverket. Hvis aktivitets- og rapporteringsplikt anses å være et effektivt virkemiddel på likestillingsområdet, er det vanskelig å se at ikke dette også bør gjelder de to andre diskrimineringsområdene.

Kommentarer til de ulike høringspunktene

Vi vil i dette avsnittet kommentere de ulike høringspunktene, slik de framkommer i høringsnotatets kapittel 3.

Behov og nytte

Som det framgår av avsnittet over, støtter vi forslaget om aktivitets- og rapporteringsplikt i både diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Dette vil sidestille lovhjemlingen på dette området med det som i dag gjelder likestillingsområdet. Vi ser ingen grunn til at de tre diskrimineringsområdene skal behandles ulikt. Dette er også i tråd med EUs anbefalinger. Argumenter om at dette vil medføre merarbeid, kostnader og mer byråkrati, kan etter vår vurdering ikke overordnes hensynet til de gevinster en kan oppnå ved en utvidelse av aktivitets- og rapporteringsplikten. I og med at det allerede eksisterer slike forpliktelser på likestillingsfeltet, må man dessuten anta at merkostnadene vil bli moderate. (Se for øvrig et seinere punkt vedr kostnader.)

Hvem bør omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt?

Departementet foreslår at aktivitetsplikten omfatter de samme pliktsubjektene som i dagens likestillingslov. Det betyr at aktivitetsplikten skal gjelde offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Departementet foreslår imidlertid at private bedrifter med under 50 ansatte unntas fra denne plikten. Dette siste er vi uenig i. Det argumenteres med at denne typen virkemidler er mindre egnet i små bedrifter enn i store bedrifter. I så fall burde

man ha vurdert en tilsvarende reservasjon også i likestillingsloven. Vi ser ikke at dette er et mer egnet virkemiddel når det gjelder kjønn enn når det gjelder innvandrere og funksjonshemmede.

Ved å unnta private bedrifter under 50 ansatte fra aktivitets- og rapporteringsplikten, ekskluderes et flertall av norske bedrifter og nesten halvparten av alle arbeidstakere fra tiltaket. Dette vil representere en kraftig svekking av virkemidlet som sådan. Når det i høringsnotatet argumenteres med at små bedrifter har en mindre formalisert styringsstruktur, kan dette like gjerne brukes som et argument for å innføre aktivitets- og rapporteringsplikt. Det vil pålegge bedriftene å utvikle planer og målsettinger på dette feltet, i tråd med det som er intensjonen i lovverket. Ved å unnta de små (og de minste av de mellomstore) bedriftene fra disse pliktene, sender man ut noen uheldige signaler. Unntak fra plikter kan oppfattes som et unntak fra lovens bestemmelser om likebehandling, inkludering og ikke-diskriminering.

Når det gjelder argumentet om kostnader, viser regneeksemplene (basert på ECON-rapportens beregninger[2]) at utgiftene vil være marginale. Når de samme bedriftene allerede rapporterer på likestillingsfeltet, er det vanskelig å se at rapportering på disse nye feltene vil representere store tilleggskostnader. Uansett har vi problemer med å akseptere at et slikt kostnadsargument skal være avgjørende for å unnta mindre bedrifter fra disse forpliktelsene. Vår konklusjon er derfor at aktivitets- og rapporteringsplikten må gjelde alle bedrifter/virksomheter, på linje med det som pr i dag er hjemlet i likestillingsloven.

Aktivitetspliktens innhold

Vi er positive til at aktivitetsplikten også innføres i lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv (diskrimineringsloven) slik at aktivitetsplikten gjelder alle diskrimineringsgrunnlag, uavhengig av lovhjemmel.

I departementets forslag legges det opp til at aktivitetsplikten gis en generell utforming og at innholdet klargjøres i lovens forarbeider. Det argumenteres med at det verken er mulig eller ønskelig å forhåndsdefinere aktivitetspliktens innhold i detalj. Dette er et argument vi har forståelse for, så lenge det knyttes til virksomhetsspesifikke forhold. I høringsnotatet er det imidlertid uklart om det i første rekke er det virksomhetsspesifikke som er argumentet, eller om det også ligger under en vegring mot å forplikte virksomhetene. Når det i høringsnotatet står at *Hensikten er å sette i gang en prosess ut fra virksomhetens egne forutsetninger*, oppfatter vi dette som for svakt. Hensikten må være å få virksomheten til *å innføre målrettede tiltak*. Dette siste står også, men understrekingen av at dette må ta hensyn til *virksomhetenes egne forutsetninger*, kan lett bli for uforpliktende. Hva vil det si å ta utgangspunkt i virksomhetens forutsetninger? Kan ikke dette bety at bedrifter som ikke ser seg råd til å prioritere tiltak kan slippe å gjøre det? I så fall er man like langt.

De virksomhetene som allerede i utgangspunktet har en høy grad av bevissthet omkring disse problemstillingene, behøver neppe noen aktivitetsplikt for å foreta seg noe. De virksomhetene som ikke har en tilsvarende bevissthet, trenger derimot en sterkere forpliktelse også på tiltakssiden. Det

[2] ECON: *Aktivitetsplikt mot diskriminering.* Rapport 2007:027

er selvsagt positivt at det skal utarbeides veiledere, håndbøker, sjekklister og verktøykasser, men dette står ikke i noe motsetningsforhold til innføring av en aktivitetsplikt der det også gis eksempler på tiltak/virkemidler som skal vurderes. Dette er svakere enn å lovfeste bestemte tiltak, men det er sterkere enn å understreke at departementet ikke foreslår en lovfestet plikt til å gjennomføre bestemte tiltak.

Rapporteringsplikt

Vi støtter innføring av rapporteringsplikt og mener, i tråd med ECON-rapporten, at en aktivitetsplikt uten noen form for rapportering vil ha liten effekt. Når det gjelder utformingen av rapporteringsplikten, presenteres det i høringsnotatet to alternativer. Det første omfatter rapportering både av tilstanden i bedriften når det gjelder sammensetting av arbeidsstyrken, samt gjennomførte og planlagte tiltak. Det andre alternativet omfatter rapportering kun av gjennomførte og planlagte tiltak. Det første alternativet er i tråd med rapporteringsplikten i likestillingsloven.

Når det gjelder utformingen av rapporteringsplikten for de andre to lovområdene, går departementet imidlertid inn for alternativ to. Med andre ord: Her skal det ikke rapporteres om faktisk tilstand i virksomheten. Dette oppfatter vi som problematisk. I høringsnotatet argumenteres det med personvernhensyn. Registrering av etnisk og religiøs tilhørighet eller funksjonsevne på individuelt nivå, vil være sensitive opplysninger. Det diskuteres imidlertid ikke om det fins andre måter ”å rapportere om tilstanden i virksomheten” enn å registrere (i lovens forstand) enkeltpersoners etniske eller religiøse tilhørighet, eller funksjonsevne. Vi deler departementets vurdering når det gjelder innføring av egne registre over denne typen opplysninger. Derimot er vi skeptiske til at det ikke, på noen måte, skal foretas tilstandsbeskrivelser. Hvis en virksomhet skal utforme tiltak for å øke andelen med etnisk minoritetsbakgrunn eller funksjonsnedsettelser i virksomheten, er det vanskelig å se at dette ikke må ta utgangspunkt i et tallmateriale. Vi vil i denne sammenhengen minne om at FAD selv har foretatt opptellinger av funksjonshemmete i forbindelse med oppfølging av *Regjeringens tiltaksplan for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i staten.*

I arbeidet med å iverksette *Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*, løste et sykehjem denne utfordringen ved å la enhetsledere svare på hvor mange av enhetens ansatte som hadde innvandrerbakgrunn.[3] På aggregert nivå ga dette et nokså nøyaktig tall på innvandrerandelen ved sykehjemmet, fordelt på stillingstype, stillingsandel og om vedkommende var ansatt fast, midlertidig eller som vikar. Dette ga sykehjemmet et godt utgangspunkt for utvikling av konkrete tiltak. For dette sykehjemmet var denne opptellingen helt avgjørende for hvordan de ulike tiltakene ble utformet.

Vi kan ikke se at en slik framgangsmåte som er skissert her, kommer i konflikt med personvernet i og med at ingen nye opplysninger registreres på personnivå. Den eventuelle unøyaktigheten som måtte ligge i at det er nærmeste leder som ”teller”, ikke personen selv, anses ubetydelig. Hvis du ikke oppfattes som innvandrer, er det neppe noe stort poeng ”å telle deg”. På tilsvarende måte mener vi det bør være mulig å resonnere når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne.

---

[3] Berg, Berit, Kjersti Oland og Mariken Prag (2004): *Rekruttering, likestilling, mangfold. Eksempler på grep for flerkulturell rekruttering og integrering.* Trondheim/Oslo: SINTEF, Oslo kommune, KS

Arbeidstakeres nærmeste overordnede vil vanligvis ikke ha noen som helst problemer med å vite hvem det gjelder og på bakgrunn av dette være i stand til å rapportere om tilstanden.

Ut fra dette vil vi derfor konkludere med at det bør innføre rapporteringsplikt i diskrimineringsloven og i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Vi mener rapporteringsplikten både må omfatte en redegjørelse for den faktiske tilstanden i virksomheten, hva som er gjort og hva som er planlagt for å oppfylle aktivitetsplikten.

Plassering

Vi støtter forslaget om å ta inn bestemmelsene om rapportering i kommuneloven og regnskapsloven.

Håndheving

Vi støtter forslaget om at ny aktivitets- og rapporteringsplikt håndheves på samme måte som for likestillingsloven.

Avslutningsvis vil vi understreke de samfunnsøkonomiske gevinstene som kan følge av at det innføres en aktivitets- og rapporteringsplikt. Som ECON-rapporten understreker, vil dette gjelde både den direkte effekten av at flere personer kommer i jobb, og indirekte gevinster i form av bedre helse og livskvalitet for personer i målgruppa og redusert behov for en del offentlige tjenester. Selv om det vil være vanskelig å tallfeste denne typen samfunnsmessige gevinster, er det viktig at de inngår i beregningsgrunnlaget i et eventuelt kost-nytte regnskap.

Berit Berg
Førsteamanuensis

Geir Arild Espnes
Instituttleder