

Rapport 2007-027

**Aktivitetsplikt mot
diskriminering**

Aktivitetsplikt mot diskriminering

Utarbeidet for
Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1	INNLEDNING..... 9
1.1	Bakgrunn 9
1.2	Problemstilling 9
1.3	Tre alternativer som skal analyseres..... 10
1.4	Intervjuer 10
2	NÆRMERE OM LOVFORSLAGENE..... 11
2.1	Dagens likestillingslov 11
2.2	Aktivitetsplikt mot etnisk diskriminering..... 12
2.3	Aktivitetsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Syseutvalget) 13
2.4	Tre modeller for aktivitetsplikt..... 13
3	BARRIERER I ARBEIDSMARKEDET FOR MÅLGRUPPENE 15
3.1	Sysselsetting og ledighet 15
3.2	Erfaringer fra fokusgruppemøter og intervjuer med arbeidsgivere 17
3.2.1	Barrierer for innvandrere 17
3.2.2	Barrierer for funksjonshemmede 19
3.3	Oppsummerende merknader..... 20
4	SAMFUNNSØKONOMISK NYTTE OG KOSTNAD 21
5	METODISK TILNÆRMING..... 23
5.1	Nytteeffekter 23
5.2	Kostnader - standardkostmodellen 23
5.3	Omfattede virksomheter 24
5.4	Timeverkskostnader..... 25
6	NYTTEVIRKINGER 27
6.1	Kommer flere i jobb?..... 27
6.1.1	Forskning fra USA..... 27
6.1.2	Erfaringer fra IA-avtalen 28
6.1.3	Erfaringer fra EU 28
6.1.4	Hva sier bedriftene vi har intervjuet? 28
6.1.5	Oppsummering 29
6.2	Ikke-økonomiske gevinster av å komme i jobb..... 29
6.2.1	Forskningsresultater..... 29
6.2.2	Fokusgruppene 31
6.3	Samlede vurderinger av nytteeffekter..... 31
7	ARBEIDSGIVERES KOSTNADER 33
7.1	Kostnadsdrivere - administrative kostnader 33
7.1.1	Kostnader ved dagens rapportering etter likestillingsloven 33
7.1.2	Kostnader ved å definere begreper og samle inn data 34
7.1.3	Alternativ 1: Aktivitetsplikt uten krav om rapportering..... 36
7.1.4	Alternativ 2: Aktivitetsplikt med krav om rapportering i årsberetning 36
7.1.5	Alternativ 3: Aktivitetsplikt med krav om utarbeidelse av en handlingsplan..... 36
7.2	Addisjonalitet..... 37

7.3	Beregninger av administrative kostnader under alternativ 2 med krav om rapportering i årsberetning.....	38
7.3.1	Generelle forutsetninger	38
7.3.2	Løpende årlige administrative kostnader fremover	39
7.3.3	Administrative kostnader første år	41
7.3.4	Oppsummering – alternativ 2	41
7.4	Administrative kostnader under alternativ 3 – handlingsplan	42
7.4.1	Generelle forutsetninger	42
7.4.2	Løpende administrative kostnader framover	43
7.4.3	Administrative kostnader første år	44
7.4.4	Oppsummering – alternativ 3	45
7.5	Fordeling av næringslivets samlede kostnader på administrative aktiviteter	46
7.6	Tiltakskostnader.....	48
8	KOSTNADER FOR ANDRE AKTØRER.....	49
8.1	Arbeidslivets organisasjoner.....	49
8.2	Likestillings- og diskrimineringsombudet.....	50
9	VURDERINGER AV NYTTE OG KOSTNAD VED ULIKE ALTERNATIVER - REGNEEKSEMPLER	53
9.1	Beregninger	53
9.2	Sammenstilling av nytte og kostnader.....	54
10	VURDERINGER OG ANBEFALINGER	57
10.1	Valg av reguleringsregime.....	57
10.2	Det er behov for klare regler.....	58
10.3	Forslag med sikte på å begrense de administrative kostnadene	58
VEDLEGG 1: STANDARDISERING AV TIDSFORBRUK I PRIVATE BEDRIFTER I ÅR 1 (ALTERNATIV 2).....		63
VEDLEGG 2: STANDARDISERING AV TIDSFORBRUK I PRIVATE BEDRIFTER I ÅR 1 (ALTERNATIV 3).....		65
VEDLEGG 3: STANDARDISERING AV TIDSFORBRUK I STAT OG KOMMUNE		67
VEDLEGG 4: BEREGNING AV NÆRINGSLIVETS ADMINISTRATIVE KOSTNADER ÅR 1.....		69
VEDLEGG 5: BEREGNING AV KOMMUNAL SEKTORS ADMINISTRATIVE KOSTNADER ÅR 1.....		71
VEDLEGG 6: BEREGNING AV ADMINISTRATIV KOSTNAD I STATLIG SEKTOR ÅR 2 OG FREMOVER.....		73
VEDLEGG 7: BEREGNING AV ADMINISTRATIV KOSTNAD I STATLIG SEKTOR ÅR 1		75
VEDLEGG 8: BEREGNING AV ADMINISTRATIV KOSTNAD I HELSEFORETAKENE ÅR 2 OG FREMOVER.....		77
VEDLEGG 9: BEREGNING AV ADMINISTRATIV KOSTNAD I HELSEFORETAKENE ÅR 1		79

Sammendrag

Resymé

Myndighetene vurderer å innføre en ny aktivitets- og rapporteringsplikt for å stimulere arbeidsgivere til å inkludere personer med minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. I rapporten drøftes samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter og kostnader ved ulike utformingene av en slik plikt. Vi anbefaler at mindre virksomheter unntas en slik plikt.

Bakgrunn

Myndighetene har en rekke virkemidler til disposisjon for å hindre diskriminering og for å bidra til å inkludere ulike grupper i arbeids- og samfunnslivet. Blant juridiske virkemidler er ulike lovbestemmelser som forbyr diskriminering, blant annet på grunnlag av etnisitet, religion, hudfarge, kjønn og alder. En annen type juridisk virkemiddel er krav til arbeidsgivere og andre om å gjennomføre ”proaktive” tiltak. Dette kalles ofte aktivitetsplikt. Eksempelvis krever Likestillingsloven at arbeidsgivere skal gjennomføre ”aktiv, målrettet og planmessig innsats” for å fremme likestilling mellom kjønnene, men uten at det er detaljerte krav til omfang og til hvilke tiltak som skal gjennomføres. Arbeidsgiverne er også pålagt å rapportere i årsberetningen om situasjonen og om tiltak de har satt i verk.

Det foreligger forslag om å pålegge arbeidsgivere og andre aktivitetsplikt for å bidra til inkludering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. En slik plikt hjemlet i lovverket, har samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter og kostnader.

Problemstilling

I rapporten drøftes samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkninger ved alternative utformingene av en aktivitets- og rapporteringsplikt overfor arbeidsgivere for å fremme inkludering av henholdsvis personer med minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne. I rapporten vurderes også enkelte detaljer i hvordan en slik plikt eventuelt bør utformes.

Tre alternative utformingene av aktivitetsplikten blir vurdert:

1. *Bare aktivitetsplikt.* Arbeidsgiverne pålegges en plikt til aktiv og planmessig innsats for å oppfylle lovens formål. Det er ingen rapporteringsplikt.
2. *Aktivitets- og rapporteringsplikt.* Aktivitetsplikten tilsvarer den under alternativ 1. I tillegg pålegges arbeidsgiverne plikt til å rapportere i årsberetningen om situasjonen for målgruppene i bedriften og om tiltak for å endre situasjonen.
3. Skjerpede krav, herunder krav om at arbeidsgiver skal utarbeide en årlig handlingsplan for likebehandling i virksomheten.

Aktivitetsplikten tenkes rettet mot to målgrupper:

- Personer med nedsatt funksjonsevne
- Personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

Konklusjoner

En aktivitets- og rapporteringsplikt vil innebære at arbeidsgiverne og andre vil pådra seg økte administrative kostnader. Med en overføring av dagens aktivitets- og rapporteringsplikt i likestillingsloven til å gjelde en av målgruppene, anslår vi at de administrative merkostnadene på varig basis kan komme til å ligge mellom 52 og 63 millioner kroner årlig. Ved etableringen av ordningen blir kostnadene noe høyere. Dersom det innføres aktivitets- og rapporteringsplikt for både for personer med nedsatt funksjonsevne og for personer med etnisk minoritetsbakgrunn, vil arbeidsgiverne kunne spare noen ressurser ved å samordne aktivitet og rapportering i forhold til begge målgruppene.

Vi tror at en slik aktivitets- og rapporteringsplikt over tid vil bidra til økt sysselsetting i målgruppene, men det foreligger ikke grunnlag for å tallfeste i hvor stor grad dette vil skje. Våre anslag på kostnadene ved en aktivitets- og rapporteringsplikt av lignende type som i dagens likestillingslov er imidlertid ikke større enn at en økning i sysselsettingen på 200-300 personer årlig for hver av målgruppene vil gi samfunnsøkonomiske gevinster av samme størrelsesorden som de samfunnsøkonomiske kostnadene. Vi presiserer at det er usikkert om effektene på sysselsettingen vil bli større eller mindre enn dette.

Aktivitetsplikt kan endre holdninger

Den sentrale begrunnelsen for aktivitetsplikten er at den skal bidra til å endre holdninger til å ansette personer i de to målgruppene hos arbeidsgiverne, gjennom å redusere utilsiktet diskriminering. Vi tror at det i et visst omfang foregår diskriminering ved ansettelser, for eksempel ved at arbeidsgiverne mer eller mindre bevisst sorterer bort personer med "fremmedartede" navn ved ansettelser.

Erfaringer fra EU og andre land tyder på at mange bedrifter anser at de vil kunne oppnå økonomiske gevinster ved å satse på økt mangfold blant de ansatte. Det kan således ikke utelukkes at en aktivitetsplikt kan utløse noen positive økonomiske gevinster for en del bedrifter, som de hittil ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomme på.

Vi tror at en aktivitets- og rapporteringsplikt vil kunne ha en positiv effekt på sysselsettingen i de to målgruppene, dersom etterlevelsen kontrolleres og der bedriftene tror at graden av etterlevelse påvirker deres renommé. Dette understøttes av forskning fra USA som tyder på at aktivitetsplikt som understøttes av et tydelig reguleringsregime samt visse økonomiske incitament for arbeidsgiverne, har effekter på sysselsettingen blant utvalgte målgrupper. Milde reguleringer som aktivitetsplikt uten rapporteringsplikt (alternativ 1) eller rapporteringsplikt der mangel på etterlevelse ikke har konsekvenser, vil trolig ha små effekter på bedriftenes atferd. Dette understøttes av erfaringene fra IA-avtalen, som er en frivillig avtale og det ikke er noen formell håndhevelse, der det ikke har vært mulig å påvise effekter.

Størst potensial for effekt for personer med minoritetsbakgrunn?

Vi tror potensialet for effekt er større blant innvandrere enn blant personer med redusert funksjonsevne. Det skyldes at vi anser at barrierene mot økt yrkesaktivitet samlet sett er høyere for personer med funksjonsnedsettelse enn for personer med minoritetsbakgrunn.

Størst effekt i større virksomheter

En aktivitets- og rapporteringsplikt innebærer at bedriftene skal utarbeide dokumenter og formell informasjon. Det gjør at tiltaket passer best inn i bedrifter av en viss størrelse, der styringen er basert på formelle systemer. I mindre bedrifter er sjelden retningslinjer for hvordan ansettelse skal foregå formalisert i form av dokumenter eller lignende. I mindre bedrifter er det oftest en daglig leder som utfører de administrative oppgavene. Når bedriften blir større, får den kanskje en økonomisjef og etter hvert en egen personalsjef. I større bedrifter er således den administrative kapasiteten større, slik at disse bedriftene lettere kan oppfylle krav til informasjon og dokumentasjon enn det en mindre bedrift kan. Det er en fare for at rapporteringen og utarbeidingen av en eventuell handlingsplan mer blir en papirøvelse enn en plan som har betydning for bedriftens personalpolitikk. Vi tror faren for dette er større i små bedrifter enn i større bedrifter.

Samlet sett synes vi denne typen tiltak passer best overfor større bedrifter, mens det i mindre bedrifter ikke er så lett å innpasse i måten bedriftene styres og ledes på.

Håndhevelsen kan være av stor betydning for effektene

En eventuell aktivitetsplikt skal håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet. I alternativet med rapporterings- og aktivitetsplikt (alternativ 2), vil Ombudet kunne påpeke mangler ved den enkelte bedrifts rapportering, også overfor offentligheten. Arbeidsgivere kan på denne måten både få positiv og negativ oppmerksomhet, alt etter hvorvidt man selv overholder aktivitetsplikten og av hvordan Ombudet velger å håndheve pliktene. Selv om det er små eller ingen direkte økonomiske incentiver i regelverket, vil muligheten for at bedriftens omdømme kan påvirkes av hvor godt den etterlever en aktivitetsplikt, likevel kunne innebære et merkbart økonomisk incentiv for mange bedrifter. Hvor følsomme bedriftene er for informasjon som kan skade eller styrke deres omdømme i offentligheten, vil variere sterkt. I hvilken grad slike "omdømme-effekter" vil opptre, vil trolig avhenge vel så mye av omfanget og typen av Likestillings- og diskrimineringsombudets håndheving av aktivitetsplikten, som av de formelle reglene i ordningen. Hvis sannsynligheten for at Ombudet vil kontrollere rapporteringen er liten, vil trolig mange bedrifter også legge liten vekt på å etterleve rapporteringsplikten.

Hvor strenge påleggene er, har betydning

De tre alternativene kan rangeres etter hvor strenge pålegg bedriftene får. Alternativ 1 med aktivitetsplikt uten plikt til rapportering, er den mildeste reguleringen av de tre forlagene. Alternativ 2 pålegger i tillegg plikt til å rapportere, mens virksomheten i alternativ 3 må sette av ytterligere ressurser, til å utarbeide en formell plan. Basert på intervjuer med et utvalg virksomheter, tror vi at effektene vil være sterkest i alternativ 3 med handlingsplan og svakest i alternativ 1 med bare aktivitetsplikt. Vi har imidlertid ikke gode holdepunkter for å si hvor store forskjeller i effekt det er mellom alternativene, og heller ikke den sannsynlige effekten av hvert enkelt forslag.

Forskning fra USA og andre land tyder på at ordninger som har økonomiske konsekvenser for bedriftene, ofte har effekt på sysselsettingen av målgrupper som ønskes begunstiget. Det tilsier at vi vil kunne forvente effekter både under alternativ 2 og under alternativ 3. Om alternativ 3 entydig medfører sterkere effekter enn alternativ 2, er vi imidlertid mindre sikre på, dersom håndhevelsen av et alternativ 2 medfører høy grad av offentlig interesse om hvordan bedriftene etterlever pliktene.

Samfunnsøkonomiske gevinster

I en samfunnsøkonomisk analyse skal i prinsippet både nyttevirkinger og kostnader tallfestes i kroner og øre. Vi har ikke holdepunkter for å tallfeste nyttevirkningene, og begrenser oss til å gi tallanslag for arbeidsgivernes kostnader ved å etterleve rapporteringspliktene, samt anslå hvor store sysselsettingseffektene må være for å rettferdiggjøre de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Den viktigste samfunnsøkonomiske nyttevirkingen er at verdien av det som produseres i landet øker, som følge av at flere kommer i arbeid som en konsekvens av lovendringen. For hver person som kommer i jobb, vil økningen i lønnskostnadene være et estimat på de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene. Det foreligger imidlertid ikke erfaringer eller forskning som gjør det mulig å tallfeste på en noenlunde presis måte hvor mange flere som vil kunne komme i jobb som følge av en aktivitetsplikt. I tillegg til disse direkte økonomiske nyttevirkningene, er det grunn til å tro at det vil kunne høstes avledede gevinster ved at når flere kommer i jobb, vil helsetilstanden og livskvaliteten for en del personer i målgruppene bli bedre. Behovet for en del typer offentlige tjenester i framtiden vil også kunne bli redusert. Dette er reelle samfunnsøkonomiske nyttevirkinger, men det foreligger ikke grunnlag for å tallfeste dem.

Samfunnsøkonomiske kostnader

For arbeidsgiverne medfører aktivitets- og rapporteringsplikt kostnader. Dette er samfunnsøkonomiske kostnader. Dersom dagens plikt til å redegjøre for likestilling i årsberetningen utvides til å gjelde en av målgruppene, tror vi at det på varig basis kan medføre behov for arbeidsinnsats tilsvarende mellom 52 og 63 millioner kroner årlig hos private og offentlige arbeidsgivere. Kostnadene det første året vil være en del høyere. De administrative kostnadene påløper ved at arbeidsgiverne må sette av tid til å innhente relevante data fra registre eller andre kilder, analysere dataene og bruke tid til å dokumentere situasjonen og bedriftens tiltak på feltet. I alternativene med krav om handlingsplan vil det i tillegg være behov for intern tidsbruk for å forankre en plan i ledelsen og blant de ansatte og deres organisasjoner.

Basert på intervjuer med virksomhetene har vi ikke holdepunkter for å si at det er særlige forskjeller i de samfunnsøkonomiske kostnadene dersom en aktivitetsplikt gjøres gjeldende for personer med minoritetsbakgrunn enn om forslaget ble gjort gjeldende for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi tror imidlertid det er en del besparelser å hente dersom aktivitets- og rapporteringsplikten blir gjort gjeldende for begge disse målgruppene samtidig. Aktivitets- og rapporteringsplikt for begge målgruppene vil således medføre kostnader som er lavere enn 130-170 millioner kroner. Vi har ikke grunnlag for å anslå omfanget av kostnadsbesparelser ved en aktivitetsplikt som omfatter begge målgrupper.

Høyere kostnader ved oppstart av ordningen

De samfunnsøkonomiske kostnadene utgjøres dels av administrative kostnader ved datainnsamling, analyse og intern møtevirksomhet. I tillegg kommer kostnadene ved selve tiltakene.

Både i alternativ 2 og alternativ 3 vil kostnadene ved å etterleve plikten trolig være høyere i det første året, enn de vil være på lengre sikt. Det skyldes dels at det når ordningen etableres vil måtte gjøres visse investeringer i datautstyr/registreringsrutiner samt i å etablere prosedyrer for å utarbeide planen. Etter hvert vil rapporteringen kunne

ta utgangspunkt i fjorårets rapportering, slik at nødvendig løpende tidsbruk vil være lavere enn i det første året en plan eller rapportering utarbeides.

Bedriftene er svært usikre på hvordan målgruppene skal defineres. Vi forutsetter at myndighetene utarbeider veiledningsmateriale som relativt presist definerer hvordan begrepet "etnisk minoritetsbakgrunn" og "nedsatt funksjonsevne" skal defineres. Dette er sentralt for at ikke en del virksomheter skal bruke mye tid på dette, og for å hindre at virksomhetene bruker en rekke forskjellige definisjoner som gjør sammenligning vanskelig.

Det er opp til virksomhetene selv å beslutte om omfang og type tiltak som eventuelt skal gjennomføres for å oppfylle aktivitetsplikten. I tillegg til at planen og rapporteringen i seg selv tenkes å påvirke virksomhetenes "normale" personalpolitikk og virke uten at det gjennomføres ytterligere tiltak, kan det også tenkes at en aktivitetsplikt utløser nye tiltak. Dette kan for eksempel være å starte interne programmer eller kurs. Siden det er umulig å si noe om i hvor stort omfang slike tiltak vil bli utløst av aktivitetsplikten, har vi ikke gjennomført beregninger av tiltakskostnader.

Statlig sektor har allerede rapporteringsplikt

Mange arbeidsgivere gjennomfører allerede aktiviteter og har en rapportering som minst tilfredsstillende kravene i alternativ 2. I disse virksomhetene vil en ny aktivitetsplikt kun medføre begrensede merkostnader og nyttevirkinger av et nytt lovforslag.

I Statsforvaltningen stilles arbeidsgiverne allerede nå overfor en reell aktivitets- og rapporteringsplikt for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette skjer ved at arbeidsgiverne i statsforvaltningen gjennom tildelingsbrevet for 2007 ble pålagt å utarbeide planer og mål for å øke rekrutteringen blant personer med innvanderbakgrunn. Virksomhetene ble også pålagt konkrete rapporteringskrav. Det er også gjennomført en handlingsplan for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i staten. Selv om kanskje ikke alle statlige arbeidsgivere faktisk etterlever de nye pliktene fullt ut allerede, er de i alle fall underlagt aktivitets- og rapporteringsplikt som trolig er minst like streng som alternativ 2 med aktivitets- og rapporteringsplikt på linje med dagens likestillingslov.

Kunnskapen om i hvilken grad arbeidsgiverne i privat og kommunal sektor allerede nå gjennomfører aktiviteter og rapportering som faktisk tilfredsstillende alternativ 2, er begrenset. Basert på intervjuer med arbeidsgivere og andre informanter synes det noen grad å bli gjennomført aktiviteter og rapportering i privat og kommunal sektor som tilfredsstillende en aktivitets- og rapporteringsplikt for de to målgruppene. Vi tror imidlertid dette i langt mindre grad er tilfellet enn det som er tilfellet blant arbeidsgivere i statlig forvaltning.

Tiltakskostnader

Utgiftene til tiltak vil variere fra virksomhet til virksomhet og være avhengig av virksomhetenes ambisjonsnivå. Vi tror, at jo strengere kravene er til rapportering, desto flere tiltak vil arbeidsgiverne overveie. Eksempler på kostnader til tiltak er tidsforbruk til justering av virksomhetens personalpolitikk, utgifter til språk- eller annen opplæring. I tillegg forventer virksomhetene at det kan være betydelige tilrettelegningskostnader ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne.

Vi har ikke et godt nok grunnlag til å tallfeste tiltakskostnader som følge av aktivitetsplikten.

Rapporteringsplikt kan være dyrt for små bedrifter

Selv om kravene til innholdet i en aktivitets- og rapporteringsplikt skulle bli lavere overfor mindre bedrifter enn overfor større bedrifter, vil det likevel medføre en viss ressursbruk fra ledelsen å framskaffe informasjon og å sørge for en rapportering i årsberetningen. Selv om hver småbedrift bare bruker en halv time på å oppfylle plikten, vil kostnadene per ansatt trolig bli langt høyere i små bedrifter enn i store bedrifter.

Relativt til antall ansatte er de administrative kostnadene i gjennomsnitt vesentlig høyere i private virksomheter enn i offentlig sektor. Grunnen til det er at gjennomsnittlig sett er kommunale og statlige virksomheter langt større enn det private bedrifter i gjennomsnitt er. Når rapporteringsplikten medfører visse faste kostnader, blir gjennomsnittlig timeforbruk per ansatt høyt i småbedrifter. Kombinasjonen av mange små private virksomheter og høye administrative kostnader i småbedrifter gjør således at det er i privat sektor vi forventer de største merkostnadene ved innføring av aktivitets- og rapporteringsplikt. I samme retning trekker det forhold at statlige arbeidsgivere allerede har en aktivitets- og rapporteringsplikt gjennom tildelingsbrevene.

Tilrådnings

Der er behov for klare regler

Vi mener at myndighetene på forhånd må gjøre det klart hva som skal forstås med "etnisk minoritetsbakgrunn" og "nedsatt funksjonsevne". Også hvilke forhold det skal rapporteres om, bør presiseres. Kostnadene ved å frambringe pålitelige data vil for eksempel være forskjellige, dersom det bare skal rapporteres om forholdene blant nyansette, i forhold til om arbeidsgiver også skal rapportere andelene de to målgruppene utgjør blant alle som arbeider i virksomheten.

De administrative kostnader kan reduseres ved sentrale retningslinjer

Det bør overveies å utvikle en enkel mal som kan benyttes av mindre arbeidsgivere for å oppfylle rapporteringsplikten. Det bør også overveies om det kan finnes en enkel måte å beskrive den faktiske tilstand i virksomhetene på.

Valget av reguleringsregime bør være avstemt med ønsket effekt

Det er vår anbefaling at innføring av en ny aktivitetsplikt bør følges av en form for redegjørelsesplikt - denne kan så være mer eller mindre omfattende. Ombudets rolle, virkemidler og ressurser bør være avstemt med ambisjonsnivået for en ny aktivitetsplikt. Vi mener Ombudet bør anvende mer ressurser enn det hittil har anvendt for å håndheve dagens rapporteringsplikt for likestilling, ved en eventuell ny Rapporteringsplikt for henholdsvis personer med nedsatt funksjonsevne og personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

Mindre virksomheter bør unntas fra kravet om å utarbeide en handlingsplan (alternativ 3), og grensen bør settes ved 50 ansatte.

Vi anser en aktivitets- og rapporteringsplikt som et virkemiddel som er mindre egnet i små bedrifter enn i store bedrifter. Små bedrifter har en lite formalisert styringsstruktur

og baserer i liten grad sin personalpolitikk og virksomhet generelt på skriftlig nedfelte retningslinjer og dokumentasjon. Dette tilsier at vi vil forevente mindre effekt av en aktivitets- og rapporteringsplikt som nettopp er basert på formell rapportering og utarbeidelse av planer, i små bedrifter enn i større bedrifter.

Kravet om å utarbeide en handlingsplan er det mest vidtgående rapporteringskrav i de 3 forslag. Kravet forutsetter at virksomhetene har ressurser til å arbeide systematisk med mål, strategier og virkemidler i personalpolitikken. Særlig for de mindre virksomheter uten en personalavdeling vil lederne ha knapt med tid idet deres ressurser i høy grad vil være bundet opp på den daglige drift. Spørsmålet er ved hvilken størrelse virksomhetene har tilstrekkelige ressurser og systemer til at man kan utarbeide en kvalitativt god plan og der en plan passer inn i den eksisterende styringsstrukturen. Vi ser vi det som rimelig å sikte mot en grense på 50 ansatte for unntak fra en ny aktivitetsplikt. Det kan naturligvis alltid diskuteres om grensen bør være høyere eller lavere. Grensen på 50 ansatte er valgt fordi den er forankret i det eksisterende lovverk (bl.a. arbeidsmiljøloven), slik at 50 ansatte ikke blir en ny grense å forholde seg til for næringslivet.

Vårt forslag til en grense på 50 ansatte også ses i lyset av at beregninger av de administrative kostnader per ansatt viser at virksomhetene med mindre enn 50 ansatte må bære de største administrative byrder ved innføring av en aktivitetsplikt med rapportering i enten årsberetning eller ved krav om å utarbeide en handlingsplan.

Dessuten viser beregningene at der vil være en stor effekt i form av administrative lettelser for næringslivet av å unnta virksomheter med mindre enn 50 ansatte fra kravene om rapportering enten det er i et avsnitt i årsberetningen eller å utarbeide en handlingsplan. Det siste er likevel det klart mest kostnadskrevene for de mindre virksomhetene.

Det bør vurderes å unnta mindre virksomheter fra rapporteringsplikt (alternativ 2)...

Vi anser en aktivitets- og rapporteringsplikt som et virkemiddel som er mindre egnet i små bedrifter. Små bedrifter har en lite formalisert styringsstruktur og baserer i liten grad sin personalpolitikk og virksomhet generelt på skriftlig nedfelte retningslinjer og dokumentasjon. Dette tilsier at vi vil forevente mindre effekt av en aktivitets- og rapporteringsplikt som nettopp er basert på formell rapportering og utarbeidelse av planer, i små bedrifter enn i større bedrifter.

Også rapporteringsplikt (alternativ 2) krever en administrativ innsats og vil kunne gi langt høyere administrative kostnader per ansatt i små bedrifter enn i større bedrifter. En kvalitativ nytte-kostnadsvurdering kan således tilsi at også mindre bedrifter unntas fra rapporteringsplikt (alternativ 2).

... eller det kan utvikles en enkel mal som oppfyller en rapporteringsplikt for virksomheter med mindre enn 50 ansatte

Et alternativ til å unnta bedrifter med mindre enn 50 ansatte for rapportering i årsberetningen etter alternativ 2, er imidlertid å utvikle en helt enkel mal, som kan utformes som en sjekklister. Ved å bruke denne malen kan mindre virksomheter ved avkrysning opplyse hvordan den etterlever aktivitetsplikten. Malen skal kunne utfylles av virksomheten på mindre enn 15 minutter. Malen kan innarbeides i alternativ 2 og være et tilbud til virksomheter med mindre enn 50 ansatte. Virksomhetene kan så selv velge om de vil anvende malen eller rapportere i årsberetningene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Myndighetene vurderer å innføre en aktivitetsplikt i diskrimineringsloven¹, som forbyr diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Myndighetene arbeider videre med utformingen av forslag til en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, der det dessuten vurderes å innføre aktivitetsplikt for å hindre diskriminering på grunn av redusert funksjonsevne.²

Aktivitetsplikt er en vagt spesifisert plikt for arbeidsgivere og offentlige myndigheter til å gjennomføre tiltak for å fremme ulike formål. Likestillingsloven³, som har til formål å fremme likestilling mellom kjønnene, har en aktivitetsplikt for arbeidsgivere og offentlige myndigheter. Plikten innebærer, at arbeidsgivere og offentlige myndigheter skal "arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder". Lignende formuleringer er foreslått i lovforslagene, som har til formål å motvirke diskriminering og forbedre forholdene for personer med etnisk minoritetsbakgrunn og for personer med redusert funksjonsevne.

Likestillingsloven inneholder også en såkalt redegjørelsesplikt (§1a): "Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak, som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven."

Myndighetene arbeider med ulike forslag til, hvor omfattende aktivitetsplikten og eventuelt redegjørelsesplikten skal være i forhold til de to diskrimineringsgrunnene etnisitet og funksjonsnedsettelse.

1.2 Problemstilling

Formålet med utredningen som presenteres i rapporten er å gi et bedre beslutningsgrunnlag for myndighetene til å vurdere om en aktivitetsplikt bør innføres som tiltak for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion og funksjonsnedsettelse.

Som ledd i lovforberedelsene ønsker myndighetene en vurdering av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike utforminger av aktivitetsplikten og en eventuell rapporteringsplikt.

Utredningen skal derfor vurdere merkostnadene som følger av tre skisserte alternativer. Utredningen skal også komme med anbefalinger om hvordan tiltaket eventuelt bør utformes, herunder om små bedrifter bør unntas, og hvor en slik avgrensning i så fall bør settes. Det skal skilles mellom diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. og diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne.

¹ LOV 2005-06-03 nr 33.

² Syseutvalget (2005).

³ LOV 1978-06-09 nr 45: Lov om likestilling mellom kjønnene.

1.3 Tre alternativer som skal analyseres

Utredningen omfatter en vurdering av nytte- og kostnadsvirkningene i følgende tre løsningsalternativer:

1. *Bare aktivitetsplikt.* Arbeidsgiverne pålegges en plikt til aktiv og planmessig innsats for å oppfylle lovens formål. Det er ingen rapporteringsplikt. Alternativet tilsvarer ”Syseutvalgets” forslag.
2. *Aktivitets- og rapporteringsplikt.* Aktivitetsplikten tilsvarer den under alternativ 1. I tillegg pålegges arbeidsgiverne plikt til å rapportere i årsberetningen om situasjonen for målgruppene i bedriften og om tiltak for å endre situasjonen. Dette er den samme plikt som dagens likestillingslov.
3. Skjerpede krav, herunder krav om at arbeidsgiver skal utarbeide en årlig handlingsplan for likebehandling i virksomheten. Dette er samme forslag som i en ny svensk utredning⁴.

1.4 Intervjuer

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført:

- telefonintervju med 22 mindre private arbeidsgivere
- personlige intervju med 11 private og offentlige arbeidsgivere.
- telefonintervju med 5 private og offentlige arbeidsgivere.
- personlige intervju med Likestillings- og diskrimineringsombudet og med en arbeidsgiverorganisasjon.
- to fokusgruppemøter med representanter for målgruppene, arbeidsgiverne og personer i ”tiltaksapparatet”.

⁴ SOU 2006:22.

2 Nærmere om lovforslagene

Vi redegjør i dette kapitlet nærmere for de tre forslagene om aktivitets/rapportering plikt som skal analyseres.

2.1 Dagens likestillingslov

Lovteksten

Dersom vi tar utgangspunkt i dagens likestillingslov, er det vagt spesifisert hva som kreves av arbeidsgiverne. Likestillingslovens §1a sier blant annet (lovteksten i kursiv):

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.

Arbeidsgiver skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene innenfor sin virksomhet. Arbeidslivets organisasjoner har tilsvarende aktivitetsplikt innenfor sitt virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetning, skal i årsberetningen redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjetter.

Hva innebærer loven?

Aktivitetsplikt

Likestillings- og diskrimineringsombudet spesifiserer på sine hjemmesider⁵ at *aktivitetsplikten* innebærer å

- finne ut om det man gjør, eller har planer om å gjøre, får ulike virkninger for kvinner og menn
- sørge for at det man gjør, eller har planer om å gjøre, ikke øker forskjellene mellom kvinner og menn
- iverksette tiltak som minsker forskjellene mellom kvinner og menn.

Likestillingsombudet håndhever bestemmelsen og kan påpeke om plikten er oppfylt i virksomheten eller organisasjonen. Det stilles et uttrykkelig krav til aktivitet (Likestillingsombudet, brosjyre). Det innebærer et krav til å sette i verk tiltak for å fremme likestilling. Arbeidsgiver må selv gjøre en vurdering av hvilke utfordringer som eksisterer i virksomheten, og hvilke tiltak som er formålstjenlige og gjennomførbare.

⁵ www.likestillingsombudet.no/nyheter/aktivitetsplikt.html

Redegjøringsplikt

Redegjøringspliktens innhold⁶ er tredelt: Det skal gis en beskrivelse av den faktiske tilstanden, av virksomhetens likestillingsaktiviteter og av planlagte tiltak. I brosjyren angis hva Ombudet normalt vil kreve at redegjørelsen omfatter:

- Andel menn og kvinner blant de ansatte, og eventuelle skjevheter mellom avdelinger og nivåer.
- Lønn for kvinner og menn, som regel fordelt på stillingskategorier.
- Kjønnfordelingen ved rekruttering.
- Arbeidstidsordninger for kvinner og menn.

Forskjellige krav til store og små bedrifter

I forarbeidene til loven Ot pr. 77 (2000-2001) framgår det at det settes mindre krav til innholdet i redegjørelsen i mindre bedrifter:

Hvor omfattende omtalen skal være må tilpasses virksomhetens størrelse, slik at jo større virksomhet det er tale om, dess mer kan en forvente av omtalen. Videre vil det kunne stilles større krav til offentlige virksomheters redegjørelse⁷.

Vi legger til grunn at tilsvarende vurdering vil gjelde for forslaget om rapporteringsplikt for tiltak for etniske minoriteter og for personer med nedsatt funksjonsevne, i de ulike løsningsalternativene.

2.2 Aktivitetsplikt mot etnisk diskriminering

Holgersenutvalgets forslag til ny lovformulering i diskrimineringsloven var (lovforslag i kursiv):

Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt og planmessig for å fremme lovens formål.

Arbeidsgivere i offentlig og privat sektor skal arbeide aktivt og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Arbeidslivets organisasjoner skal arbeide tilsvarende innenfor sine virkefelt.

Virksomheter som i lov er pålagt å utarbeide årsberetninger skal i årsberetningen redegjøre for tiltak som er iverksatt eller planlegges for å fremme lovens formål.

Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke har plikt til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i sine årsbudsjetter

Lovens formål er å hindre etnisk diskriminering og å fremme like muligheter og rettigheter uavhengig av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn⁸.

⁶ Kilde: Likestillingsombudet (udatert brosjyre).

⁷ Kap 5.6.3.

⁸ Sitert fra Arbeids- og inkluderingsdepartementets konkurransegrunnlag for utredningen.

Grovt sett innebærer utvalgets forslag at dagens aktivitets- og rapporteringsplikt for likestilling mellom menn og kvinner også gjøres gjeldene for å motvirke etnisk diskriminering med mer.

2.3 Aktivitetsplikt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Syseutvalget)

Syseutvalget forslår at det hjemles en aktivitetsplikt i §3 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Lovforslaget er (forslag til lovtekst i kursiv):

Offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig innenfor sine virkefelt for å fremme lovens formål. Arbeidsgivere i offentlig og privat virksomhet skal arbeide aktivt for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet.

I § 9 presiseres aktivitetsplikten for offentlige myndigheter:

Offentlig virksomhet skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor virksomheten.

Lovens formål formuleres av utvalget som (§1):

Lovens formål er å sikre likeverd og fremme like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skal bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer, og hindre at nye skapes.

Utvalget foreslår ingen rapporteringsplikt.

Likestillings- og diskrimineringsombudet spesifiserer på sine hjemmesider:

Aktivitetsplikten innebærer å

- finne ut om det man gjør, eller har planer om å gjøre, får ulike virkninger for kvinner og menn
- sørge for at det man gjør, eller har planer om å gjøre, ikke øker forskjellene mellom kvinner og menn
- iverksette tiltaksom minsker forskjellene mellom kvinner og menn

Likestillingsombudet håndhever bestemmelsen og kan påpeke om plikten er oppfylt i virksomheten eller organisasjonen.

2.4 Tre modeller for aktivitetsplikt

Det er tre modeller for aktivitetsplikt som skal analyseres. Disse kan anvendes for hver av de to målgruppene personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne.

1. *Bare aktivitetsplikt.* Arbeidsgiverne pålegges en plikt til aktiv og planmessig innsats for å oppfylle lovens formål. Det er ingen rapporteringsplikt.

2. *Aktivitets- og rapporteringsplikt.* Aktivitetsplikten tilsvarer den under alternativ 1. I tillegg pålegges arbeidsgiverne plikt til å rapportere i årsberetningen om situasjonen for målgruppene i bedriften og om tiltak for å endre situasjonen.
3. Skjerpede krav, herunder krav om at arbeidsgiver skal utarbeide en årlig *handlingsplan* for likebehandling i virksomheten.

Aktivitetsplikten tenkes rettet mot to målgrupper:

- Personer med nedsatt funksjonsevne
- Personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

3 Barrierer i arbeidsmarkedet for målgruppene

Aktivitetsplikt retter seg mot diskriminering som barriere i arbeidsmarkedet. Som bakgrunn for drøfting av nyttevirkninger, presenterer vi i dette kapitlet data og annen informasjon om betydningen av ulike barrierer som personer med nedsatt funksjonsevne og personer med etnisk minoritetsbakgrunn møter i arbeidslivet.

Vi presenterer enkle statistiske indikatorer over arbeidsmarkedssituasjonen for de to målgruppene. Vi har basert oss på hvordan gruppen funksjonshemmede er definert i SSBs arbeidskraftundersøkelse (den enkelte velger selv å klassifisere seg til å ha nedsatt funksjonsevne eller ikke). For innvandrere har vi også basert oss på SSBs definisjoner. Vi presenterer også resultater fra fokusgruppemøter vi har gjennomført som del av prosjektet.

3.1 Sysselsetting og ledighet

SSBs arbeidskraftundersøkelse gir informasjon om utviklingen i sysselsettingen og arbeidsledigheten blant personer som definerer seg som funksjonshemmede og befolkningen samlet.

Tabell 3.1 Sysselsetting blant funksjonshemmede og i hele befolkningen

	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Sysselsetting, 1000 personer</i>					
I alt	2291	2264	2256	2261	2316
Funksjonshemmede	204	184	220	209	208
<i>Sysselsetting, prosent av personer 16-66 år</i>					
I alt	77,0	75,4	74,5	74,0	74,5
Funksjonshemmede	46,6	42,5	46,3	44,3	45,8
Arbeidsledighet, prosent	4,1	4,9	4,9	4,8	3,6

Kilde: SSB (Arbeidskraftundersøkelsen), ECON. Tall for 2. kvartal alle år

Sysselsettingen blant funksjonshemmede er langt lavere enn i befolkningen sett under ett. Under halvparten av de som selv anser at de har en funksjonsnedsettelse, er i jobb. Siden den sterke konjunkturoppgangen i 2005 har sysselsettingen blant funksjonshemmede ikke økt i det hele tatt, mens den økte med 3 prosent i befolkningen samlet. Til tross for en sterk etterspørselsvekst i arbeidsmarkedet, synes ikke gruppen av funksjonshemmede sett under ett å dra særlig fordel av dette.

Tallene, særlig for funksjonshemmede, er utsatt for betydelig usikkerhet fordi antall respondenter i utvalget i AKU er relativt lavt, slik at særlig tallene for den årlige sysselsettingsveksten for funksjonshemmede er usikre.

Eldre arbeidstakere som får ulike former for helseproblemer, vil også kunne få nedsatt funksjonsevne. Det kan føre til at de går over på uførepensjon eller AFP. Forventet pensjoneringsalder var i 2005 om lag på nivået i 2001, og noe høyere enn i 2004, både for menn og kvinner, jf. Tabell 3.2. Om økningen i forventet pensjoneringsalder fra 2004 til 2005 skyldes den generelle konjunkturoppgangen eller om det skyldes

vellykket arbeid mot tidligpensjonering, blant annet i form av IA-avtalen, er det ikke mulig å si noe sikkert om.

Tabell 3.2 Forventet pensjoneringsalder for personer som er fylt 50 år. År

	2001	2004	2005
Kvinner	63,4	63,1	63,2
Menn	64,0	63,8	64,0
Kvinner og menn	63,7	63,5	63,6

Kilde: St. prp 1 (2006-2007) fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Innvandrere har generelt lav sysselsetting sammenlignet med gjennomsnittet for befolkningen. Vi viser i det følgende sysselsettingsutviklingen for innvandrere de senere årene.

Tabell 3.3 Sysselsetting blant innvandrere og i hele befolkningen. Prosent av antall personer

	2002	2003	2004	2005
Befolkningen i alt	70,1	69,4	69,3	69,4
Førstegenerasjons innvandrere	57,7	55,6	56,6	57,5
herav fra Asia	50,9	48,6	49,8	50,6
herav fra Afrika	43,8	40,3	41,2	41,8

Kilde: SSB (registerbasert statistikk)

Tallene viser at innvandrere har lavere sysselsetting og høyere ledighet enn gjennomsnittet for befolkningen. Fra 2003 til 2005 vatr samlet sysselsetting i prosent av folketallet konstant, mens det økte med ca 2 prosentpoeng blant innvandrere. Også de innvandrergруппene som har hatt lavest sysselsetting, innvandrere fra Asia og Afrika, ser ut til å ha profitert på konjunkturoppgangen i økonomien de siste årene gjennom å ha økt sysselsettingsandelen.

Det samme bildet får vi ved å se på arbeidsledighetstallene for innvandrerne. Her går tallene helt til 2006, og bildet av at innvandrerne får bedret sin situasjon på arbeidsmarkedet som følge av konjunktursituasjonen, blir bare forsterket.

Tabell 3.4 Arbeidsledighet blant innvandrere og i hele befolkningen. Prosent av antall personer

	2002	2003	2004	2005	2006
Arbeidsledighet (AKU)	4,1	4,9	4,9	4,8	3,6
Innvandrere fra Asia	12,3	14,4	14,3	13	10,6
Innvandrere fra Afrika	17,2	20,3	20,1	19,2	16

Mens den samlede ledigheten avtok med 1,2 prosentpoeng fra 2005 til 2006, gikk ledigheten blant innvandrere fra Asia og Afrika ned med hhv knapt 4 og 3 prosentpoeng, selv om ledighetsraten relativt til ledighetens nivå gikk mindre ned i disse innvandrergруппene enn gjennomsnittet for Norge.

I dagens høykonjunktur mangler mange bedrifter arbeidskraft, noe som burde tilsagt at sysselsetting og ledighet blant innvandrere og personer med funksjonsnedsettelse burde

kunne gå ned. Tallene som er presentert i dette avsnittet tyder på at viktige innvandrergupper i et visst omfang har klart å dra fordel av den sterke veksten i etterspørselen etter arbeidskraft. Derimot synes dette i mindre grad å være tilfellet blant funksjonshemmede. Økningen i forventet pensjoneringsalder blant personer som er fylt 50 år, kan tyde på at barrierene for eldre arbeidstakere med funksjonsnedsettelse er noe redusert, uten at vi kan si nærmere hva som er årsaken til dette.

Det kan være flere forklaringer på forskjellene mellom de to gruppene. Likevel kan disse observasjonene tyde på at personer med funksjonsnedsettelse totalt sett står overfor større barrierer i arbeidsmarkedet enn det som er tilfellet blant innvandrere.

3.2 Erfaringer fra fokusgruppemøter og intervjuer med arbeidsgivere

Som ledd i prosjektet gjennomførte vi to fokusgruppemøter med representanter for målgruppene, arbeidsgivere og personer som arbeider med arbeidsmarkedstiltak. Blant de temaene som ble drøftet, var hvilke barrierer som i størst grad hindret innvandrere og målgruppene i å komme i arbeid. Kunnskap om barrierer er viktig for å kunne vurdere betydningen av aktivitetsplikt for muligheten til å bedre arbeidsmarkedssituasjonen for målgruppene. I intervjuene med arbeidsgivere stilte vi også spørsmål om hvorvidt og eventuelt i hvilken grad de trodde at bedriftene ville endre atferd i forbindelse med å ha personer i de to målgruppene ansatt, dersom det ble innført aktivitetsplikt.

3.2.1 Barrierer for innvandrere

På intervjuene med arbeidsgiverne og fokusgruppemøtene framkom det en rekke momenter som forklaring på hvorfor sysselsettingen blant en del etniske minoriteter er lavere enn gjennomsnittet for befolkningen.

Det syntes å være enighet mellom informanter og fokusgruppedeltakere at det er barrierer på "begge" sider, dvs. både blant arbeidsgivere og blant innvandrere.

Språk

Flere arbeidsgivere, særlig de som rekrutterer lavt kvalifisert arbeidskraft, sa at det stramme arbeidsmarkedet gjør at innvandrere framstår som en interessant arbeidskraftressurs som de ønsker å tiltrekke seg.

Flere arbeidsgivere framholdt imidlertid manglende språkkunnskaper som en viktig barriere for ansettelse. I jobber som krever høyere utdanning kan det å beherske norsk skriftlig og muntlig kanskje være en større barriere enn i jobber som ikke krever særlig utdanning.

Kulturell forståelse

Flere informanter mener at en del innvandrere i noen grad har mangelfull forståelse av en del grunnleggende koder som de fleste tar for gitt, og som er sentrale for å fungere i en jobb og i et arbeidsfellesskap.

Manglende nettverk

Mange får jobb ikke ved å søke gjennom Aetat eller svare på avisannonser, men via venner og kjente. Da sier det seg selv at det er fint å ha et nettverk og kjenne mange

personer som kan gi tips om jobber som er ledige, og ”gå god for en” når man eventuelt søker en jobb. Personer som nylig har kommet til landet har per definisjon et lite nettverk blant innfødte nordmenn som ville kunne gjøre det enklere å komme i kontakt med potensielle arbeidsgivere.

Svake økonomiske incentiver for enkeltpersoner

Informanter fra hjelpeapparatet anser at noen arbeidsløse innvandrere sier at de ikke finner noen sterke økonomiske grunner til å jobbe, fordi de ikke oppnår noen høyere inntekt ved å arbeide. Dette gjelder kanskje særlig de med store familier, der det gis ekstra støtte til de som har mange barn og ikke har jobb. Grunnen til en slik situasjon kan være flere. Disse kan ha svak arbeidsmotivasjon fordi det inntektsnivået de får som sosialhjelpsmottakere er relativt høyt, sammenlignet med inntektsnivået i deres hjemland. Det kan også komme av at norske sosialmyndigheter er veldig gode til å opplyse om søkerens krav på stønad og mindre på at samfunnet også forventer en egeninnsats. Endelig er det tenkelig at svak arbeidsmotivasjon kan være et resultat at man har søkt mange jobber uten å få napp, endog uten å få svar på søknaden.

Tiltaksapparatet, stønadsordninger

Alle informantene mente introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere og flyktninger var et viktig bidrag til bedre integrering, men flere mente at det var en del barrierer som programmet ikke tok godt nok vare på. Ett moment var at selv om man lærte en del norsk, var det et problem at mange deltakere på ordningen kanskje hadde for høye forventninger til arbeidslivet og ikke var godt nok forberedt på arbeidslivets krav. Dette har med kulturell forståelse å gjøre.

Holdninger – skepsis blant arbeidsgivere

Flere mente at når det er mange søkere til jobber, har mange arbeidsgivere en tendens til å sortere ut søker med en liten usikkerhet knyttet til seg, slik som personer med et annerledes navn. Man anså at ved ansettelser har mange en tendens til å foretrekke personer som ligner seg selv eller i alle fall framstår som kjent. En meningsmåling blant arbeidsgivere (MMI, 2006) tyder også på at det er langt mindre sannsynlig at en innvandrers blir innkalt til intervju enn det som er tilfellet med en søker med norsk bakgrunn, selv med omtrent samme kvalifikasjoner.

En økende tendens til å vektlegge rene økonomiske interesser i form av høyest mulig overskudd for bedriften anføres også som en faktor som gjør det vanskelig å få opp sysselsettingen blant innvandrere. Det var imidlertid allmenn enighet blant informantene om at arbeidsgivere i mange tilfeller også hadde et ønske om å bidra til et felles mål om å fremme integrering og mangfold. En informant mente at arbeidsgiverne i større grad enn for noen år siden uttalte seg på måter vedkommende anså som fordomsfulle overfor innvandrere som gruppe. Vedkommende lurte på om dette gjenspeilte reelle endringer i holdninger eller om det bare var endringer i hvilke utsagn det er sosial akseptabelt å ytre.

Arbeidsgiveres skepsis til å ansette innvandrere kan trolig i mange tilfeller benevnes diskriminering, og kan ses som en barriere på etterspørselssiden mot at personer med minoritetsbakgrunn kan få ansettelse. En aktivitetsplikt kan ses som et virkemiddel som har til hensikt å rette seg mot denne barrieren, og å bryte en ”ond sirkel” der manglende kjennskap til og kontakt med innvandrere medfører skepsis til denne gruppen

arbeidssøkere, og som i sin tur gjør at arbeidssøkerne legger deres jobbsøknader lengst ned i bunken.

3.2.2 Barrierer for funksjonshemmede

Det er store forskjeller i funksjonsevne og arbeidsevne blant funksjonshemmede. Mange med en funksjonshemming har ikke redusert arbeidsevne i det hele tatt i noen jobber, selv om de kan ha det i andre jobber. Det er således problematisk å drøfte barrierer og tiltak for funksjonshemmede som gruppe.

Funksjonshemmede stilles overfor en rekke barrierer. På fokusgruppemøtet syntest det enighet om at disse både er på arbeidsgiversiden, i det offentlige tiltaks- og stønadsapparatet men også blant funksjonshemmede selv.

Stereotype og negative holdninger blant arbeidsgivere til funksjonshemmede som gruppe blir av deltakerne i fokusgruppen også framhevet som en av årsakene til at ikke flere funksjonshemmede er i jobb. Dette underbygges av en meningsmåling mot arbeidsgivere (MMI, 2006). Arbeidsgivere bes om å angi hvor sannsynlig det er at de vil innkalle arbeidssøkere med ulike kjennetegn til jobb. Arbeidsgiverne svarer det er langt mindre sannsynlig at de vil kalle inn en rullestolbruker enn en somalier med samme kvalifikasjoner. Denne typen undersøkelser kan ikke tas som klare bevis, men støtter i alle fall opp under en hypotese om at barrierene for funksjonshemmede kan være høye, og høyere enn for mange arbeidssøkende med innvandrerbakgrunn.

Ofte er en overordnet god vilje hos toppledelsen svakt forankret nedover i organisasjonen, hos de mellomlederne som fatter viktige beslutninger om ansettelse, arbeidsmiljø og tilrettelegging.

Lavere utdanningsnivå blant funksjonshemmede enn blant befolkningen sett under ett, ble også nevnt som en hindring for høy sysselsetting blant funksjonshemmede.

Det ble framhevet at mange bedrifter ikke kan eller vil ansette personer som ikke jobber like fort som de andre, selv om de i og for seg gjør en god jobb. Dette kan sies å gå dels på holdninger og dels på bedriftens evne og vilje til å bruke ressurser på tilrettelegging. En del bedrifter er i en såpass sterk konkurransesituasjon i sine produktmarkeder at hensynet til lønnsomheten er en hindring for å benytte ressurser på å ha ansatt personer med funksjonsnedsettelse. Også statlige etater anser at styringssignalene for å få mer tjenester ut av bevilgningene fører til at mulighetene til å drive arbeid for å fremme ansettelse av funksjonshemmede eller personer med minoritetsbakgrunn blir mindre.

Flere informanter tror også det er mange bedrifter som ikke kjenner til alle støtteordningene for tilrettelegging som eksisterer. Det ble også framholdt at mange bedrifter savner bistand til en del praktiske ting i oppfølgingen av funksjonshemmede arbeidstakere. Dette er forhold som ikke nødvendigvis krever store økonomiske utlegg, men heller kompetanse i hvordan man løser små praktiske problemer som måtte oppstå.

På fokusgruppemøtet ble det reist spørsmål ved om det faktisk er mange funksjonshemmede uten jobb, som faktisk ønsker å arbeide. Et spissformulert utsagn på fokusgruppemøtet var: "Apparatet tenker trygd. De nærmest "kaster" uførepensjon etter unge uføre". En annen informant beskrev et jobbsøkerkurs for funksjonshemmede der de ikke fikk tilstrekkelig med søkere til å fylle opp kapasiteten. Slike utsagn og

erfaringer reiser spørsmål ved om barrierer mot at funksjonshemmede skal ha jobb, også ligger i tiltaksapparatet og i holdninger til arbeid blant funksjonshemmede.

Flere nevner at fysiske barrierer er en utfordring for funksjonshemmede som ønsker jobb. Dette kan gå på tilgang til heis, dørbredde og andre forhold i bygningen hvor arbeidet foregår.

Det ble også framhevet at det sterke fokuset på å få ned sykefraværet i bedriftene kan virke dempende på ønskene om å ansette personer med funksjonsnedsettelse, personer som det er en viss risiko kan ha et høyt sykefravær. De direkte økonomiske incentivene i form av økte utgifter ved korttidsfravær trenger ikke være veldig sterke. Det at sykefravær skal omtales i årsrapporter og annen rapportering gjør imidlertid at bedriftene kan kvie seg for å ansette funksjonshemmede. Det er ordninger for å kompensere sykepengene for kronikere, men flere reiste spørsmål om ordningene godt nok kompenserer for den usikkerheten bedriften kan oppleve. En foreslått tilretteleggingsgaranti er et nytt tiltak som kan redusere denne barrieren.

3.3 Oppsummerende merknader

IA-avtalen kan i likhet med aktivitetsplikt ses som et virkemiddel som tenkes å virke gjennom at holdninger påvirkes, og der Ombudets håndheving utgjør et mildt press eller økonomisk incentiv overfor bedriftene. Selv om det kan være risikabelt å overføre konklusjoner fra arbeidet med IA-avtalen, tyder disse erfaringene så langt på at det er vanskelig å identifisere effekter av denne typen milde virkemidler, særlig dersom de støter mot sterke utviklingstrekk i arbeidslivet, slik som krav til lønnsomhet og effektivitet.

Det er en rekke barrierer mot økt deltagelse i arbeidslivet blant etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse. Barrierene kommer dels av lave ressurser hos mange i disse målgruppene (utdanning, språkkunnskaper, forståelse av kulturelle koder, behov for tilrettelegging og annen ressursinnsats hos arbeidsgivere). Mangler ved stønadssystemet og tiltaksapparatet synes også å representere hindre for høy sysselsetting i målgruppene. Arbeidslivets krav til effektivitet og lønnsomhet er også viktige barrierer. Stereotype holdninger og diskriminering er også en grunn til at innvandrere og funksjonshemmede ikke når fram ved ansettelser. Det er denne barrieren aktivitets- og rapporteringsplikten retter seg mot.

4 Samfunnsøkonomisk nytte og kostnad

I en samfunnsøkonomisk analyse⁹ av et offentlig tiltak skal man synliggjøre konsekvensene for hele samfunnet av at tiltaket gjennomføres. Det er avgjørende å få fram positive og negative virkninger for alle grupper som berøres. Oppgaven er å beskrive og, dersom det er mulig, tallfeste situasjonen for målgruppen (og andre) i en situasjon der ordningen gjennomføres, og sammenligne med en situasjon der ordningen ikke gjennomføres (en referansesituasjon). Endringer som antas å inntreffe uansett (for eksempel økt sysselsetting blant innvandrere på grunn av bedre norskopplæring), skal således ikke telle med som en nytteeffekt av aktivitetsplikten.

Nyttevirkinger

Økt tilbøyelighet til å komme i jobb vil sannsynligvis være den viktigste kilden til samfunnsøkonomiske nytteeffekter. Flere i jobb gir økte inntekter i samfunnet. En nytteeffekt kan også være reduserte kostnader, for eksempel ved at helsetilstanden i målgruppen bedres når folk kommer i jobb, slik at behovet for medisinsk behandling blir mindre. Det er også relevant å regne bedret livskvalitet blant målgruppen som en samfunnsøkonomisk gevinst.

En person uten jobb som kommer i jobb, får redusert sin fritid. I samfunnsøkonomiske analyser er det vanlig å anse dette som en samfunnsøkonomisk kostnad, som bør komme til fradrag når den samfunnsøkonomiske gevinsten regnes med. I denne rapporten har vi ikke inkludert noen slik effekt i våre regneeksempler. Det er for det første ikke noe godt empirisk grunnlag for å anslå den eventuelle verdien av den tapte fritiden. For det andre synes det for mange i målgruppene tvilsomt om den marginale verdien av "fritid" i det hele tatt er positiv. For mange vil trolig økt fritid være synonymt med økt lediggang og lite meningsfull tidsbruk. Dette tyder på at verdien av den tapte fritiden for målgruppene uansett vil være liten gjennomsnittlig sett.

Skattekostnader er det samfunnsøkonomiske tapet som følge av at beskatning medfører avvik mellom hva som er privatøkonomisk lønnsomt og hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. De offentlige utgiftene finansieres i hovedsak med skatter, og skatter medfører et visst effektivitetstap for samfunnet¹⁰. Skatten utgjør en kile mellom prisen til tilbyder og prisen til den som etterspør og gir vridninger i ressursbruken, som medfører et effektivitetstap.

I den grad flere kommer i jobb, vil det offentliges finansieringsbehov bli redusert ved at det offentliges utgifter til pensjoner og sosialhjelp blir redusert, og til at skatteinnbetalingene går opp. Lavere offentlig finansieringsbehov medfører en redusert skattekostnad, som er en samfunnsøkonomisk gevinst. Finansdepartementet anbefaler å bruke en skattekostnad på 20 øre per krone endring i offentlig utgift (Finansdepartementet, 2005). Vi får således en samfunnsøkonomisk tilleggsgevinst lik 20 prosent av den endringen i offentlig finansieringsbehov som kan tilskrives aktivitetsplikten. Endringene i finansieringsbehovet som følge av at flere kommer i jobb

⁹ Vi baserer opplegget på de generelle retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser som er nedfelt i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2005).

¹⁰ Ressursbruk i selve innkrevingen (skatteetaten) er også en samfunnsøkonomisk kostnad. Vi forutsetter at et endret skattenivå ikke påvirker denne ressursbruken og de derav følgende samfunnsøkonomiske kostnadene.

er altså et resultat av at personer som kommer i jobb betaler mer i skatt og mottar mindre i offentlige stønader enn de som ikke er i jobb.

Kostnader

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved denne typen juridiske virkemidler er flere. Vi kan grovt dele dem i to typer:

- Administrative kostnader
- Tiltakskostnader.

Administrative kostnader er kostnader knyttet til å framskaffe og bearbeide data og informasjon for å oppfylle en redegjøringsplikt. Eksempelvis vil det å utarbeide og forankre i bedriften en handlingsplan for å rekruttere flere innvandrere, innebære ulike administrative aktiviteter som datainnhenting, diskusjoner, utforming av forslag, møter og drøftelser av alternative tiltak og informasjon om den vedtatte planen til ledere og ansatte i bedriften.

Tiltakskostnader er kostnader ved å gjennomføre de tiltak som beskrives i planen. Slike kostnader kan for eksempel være merutgifter ved for eksempel å gjennomføre ekstra intern opplæring eller tilrettelegging for ansatte i målgruppen. Siden det i de ulike løsningsforslagene av aktivitetsplikten i stor grad er opp til bedriftene selv å avgjøre hvor omfattende tiltak og atferdsendringer de vil gjøre, vil det for praktiske formål ikke være mulig å komme fram til presise estimat på denne typen kostnader.

Både administrative kostnader og tiltakskostnader er samfunnsøkonomiske kostnader som skal inkluderes i analysen.

Ulike typer samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomiske analyser kan gjennomføres på ulike måter. I en fullstendig nytte-kostnadsanalyse verdsettes alle effekter i kroner og øre så langt det lar seg gjøre. For at en slik analyse skal være meningsfull, kreves det en rimelig grad av pålitelig kunnskap om konsekvensene av tiltaket, i dette tilfellet i form av økt sysselsetting, økt livskvalitet for hele familien eller lignende. Der usikkerheten om konsekvensene er svært stor, eller der viktige konsekvenser vanskelig kan tallfestes, blir det mindre meningsfullt å beregne konsekvensene i kroner og øre. Da vil en verbal og kvalitativ drøfting av konsekvensene være den naturlige tilnærmingen.

Vi mener at usikkerheten om viktige konsekvenser av de aktuelle lovforslagene er så stor, og viktige konsekvenser så vanskelige å måle, at en fullstendig tallfesting av konsekvenser i kroner og øre vil ikke være mulig. Vi legger isteden opp til en kombinasjon av tallmessige vurderinger og beregninger der vi mener det er forsvarlig, og kvalitative vurderinger i andre tilfeller. Vårt forslag er i tråd med anbefalingene i Finansdepartementet (2005).

5 Metodisk tilnærming

5.1 Nytteeffekter

Vi drøfter nytteeffektene i hovedsak kvalitativt, idet det ikke er grunnlag for å anslå effektene av lovforslagene tallmessig. Våre konklusjoner er blant annet basert på forskning om effekten av ulike virkemidler i Norge og USA, som har relevans for spørsmålet om effekten av en aktivitetsplikt.

Som del av prosjektet har vi intervjuet en rekke arbeidsgivere i hovedsak som bakgrunn for å anslå administrative kostnader ved en rapporteringsplikt. I disse intervjuene har vi også spurt arbeidsgiverne om hvilke effekter på personalpolitikken og deres egen rekruttering de tror ulike forslag om aktivitetsplikt vil ha. Vi har dessuten gjennomført to fokusgruppemøter med representanter for målgruppene, for arbeidsgivere og for personer i tiltaksapparatet. En gruppe omhandlet situasjonen og effekter av aktivitetsplikt for personer med minoritetsbakgrunn og den andre gruppen omhandlet dette temaet for målgruppen personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

5.2 Kostnader - standardkostmodellen

For å anslå samfunnsøkonomiske kostnader ved lovkravene, har vi gjennomført intervjuer i antatt representative virksomheter og stilt spørsmål om tidsbruk ved nærmere spesifiserte aktiviteter. Metodikken omtales ofte som ”standardkostmodellen” og er brukt for å beregne administrative kostnader ved informasjonskrav som lovverket pålegger arbeidsgiverne¹¹. I det følgende beskriver vi kort noen sentrale begreper og metoden.

Et *informasjonskrav* er en lov- eller forskriftstekst som pålegger en virksomhet å finne frem til, dokumentere, lagre, gjøre tilgjengelig eller rapportere informasjon til det offentlige eller tredjepart, og som bedriften ikke kan unnlate å gjøre uten å bryte regelverket.

Den *normalt effektive bedriften* er en bedrift som etterlever det aktuelle regelverket fullstendig og som håndterer de administrative aktivitetene på alminnelig vis i en normal driftssituasjon. Det er med andre ord bedrifter som verken håndterer de administrative aktivitetene mer eller mindre effektivt enn det med rimelighet kan forventes.

For å komme frem til den normalt effektive bedriften gjennomføres det en standardisering av tids- og ressursbruken basert på innsamlede data fra virksomheter.

De administrative kostnadene som beregnes for bedriftene vil med andre ord ikke være basert på et statistisk gjennomsnitt eller absolutte verdier, men uttrykke omkostninger de berørte bedriftene har hvis de alle etterlever informasjonskravene på en normalt effektiv måte.

¹¹ Eksempler på norske analyser er NHD (2004) og Oxford Research (2005).

Etter vi har gjennomført intervjuundersøkelsen er resultatene sammenfattet for de enkelte opplysningene. Ut fra det samlede materialet har vi gjort en vurdering av hvor lang tid det tar en normalt effektiv bedrift å gjennomføre de forskjellige administrative aktivitetene som skal til for å oppfylle et krav til en opplysning.

Det er således på bakgrunn av bedriftenes tidsangivelser, vår vurdering og annet innsamlet materiale at det er foretatt en kritisk vurdering av alle bedriftenes ressursbruk knyttet de enkelte administrative aktivitetene.

Dette er utgangspunktet for å sette en standardisert verdi (tidsbruk eller kostnad) for å gjennomføre den aktuelle administrative aktiviteten i en normalt effektiv bedrift.

Nedenfor skisseres skjematisk kostnadene målt i kroner.

$$\begin{array}{c} \boxed{\text{Administrative kostnader}} \\ = \\ \boxed{\text{Tid}} \times \boxed{\text{Timelønn}} \times \boxed{\text{Hyppighet}} \times \boxed{\text{Målgruppe}} \\ \text{frekvens} \quad \text{bedriftsegment} \end{array}$$

5.3 Omfattede virksomheter

Vi presenterer i det følgende en oversikt over antall virksomheter i ulike segmenter (størrelsesgrupper).

Private foretak

For private virksomheter har vi basert oss på data fra SSB over antall foretak i ulike juridiske grupper. Vi har tatt utgangspunkt i de virksomhetene som i dag er pålagt rapporteringsplikt ifølge dagens likestillingslov og regnskapslov. Aktivitetsplikten etter likestillingsloven omfatter alle arbeidsgivere. Rapporteringsplikten omfatter alle selskap som er pliktige til å levere årsberetning.

Regnskapslovens § 3 sier at alle regnskapspliktige for hvert regnskapsår skal utarbeide årsregnskap og årsberetning. Regnskapspliktige er de fleste selskapsformer, samt alle som driver enmannsforetak med i gjennomsnitt mer enn 20 årsverk eller med eiendeler på minst 20 millioner kroner.

Små foretak kan ved utarbeidelse av disse dokumenter følge visse unntaksbestemmelser. Det skilles i regnskapsloven mellom små og store foretak, men begge disse foretaksgruppene er pålagt å rapportere om likestilling. Vi legger til grunn at dette pålegget eventuell også vil gjelde situasjonen for etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse.

Vi skiller ut antall foretak i følgende kategorier: ANS, AS, ASA, BA, DA, gjensidig forsikringsselskap, Kommuneforetak, kommandittselskap, norsk avdeling av utenlandsk foretak, partrederi, sparebanker, "andre foretak jf. særskilt lov". Vi har også inkludert enkeltmannsforetak med mer enn 20 ansatte. Dette er en liten unøyaktighet, siden loven spesifiserer at det er enkeltmannsforetak med mer enn 20 årsverk som omfattes av regnskapsloven, men unøyaktigheten er liten.

Kommunesektoren

Kommunene er i kommuneloven pålagt å rapportere om likestilling. Tabellene for kommuner angir antall ansatte i kommunale virksomheter der hver kommune og hver fylkeskommune er definert som en virksomhet. Kommunale foretak i en kommune er inkludert i tallene for denne kommunen. Kommunale aksjeselskap er definert som aksjeselskap og omfattes av ”private foretak” som er beskrevet over.

Staten

Tabellene for staten viser antall statlige virksomheter etter størrelsesgruppe, basert på antall ansatte slik de er oppgitt Statsbudsjettet for Fornyings- og administrasjonsdepartementet¹². Inndelingen i virksomheter er gjort av ECON, da primærmaterialet omfatter underavdelinger av enkelte statlige etater. Vi har gruppert den regionale organisasjon sammen med den sentrale enhet, for eksempel for arbeidsmarkedsetaten og andre etater. En del virksomheter som i tabellen er gruppert sammen, kan i rapporteringssammenheng tenkes å ha egen rapportering. Dette gjelder for eksempel fylkesmannsembetene, statlige høyskoler og ”presteskaper”. Basert på budsjettdata for statlige høyskoler har vi skjønnsmessig fordelt sysselsettingen i statlige høyskoler samlet, på de enkelte høyskolene.

Helseforetakene er statlige og regulert i en egen lov om helseforetak. De ansatte i disse foretakene er imidlertid ikke inkludert i tallene for staten omtalt over. Det er gjort separate beregninger for helseforetakene. ECON har innhentet tall for ansatte i alle helseforetak (HF) ved å ta kontakt med de 4 regionale helseforetakene. Administrasjonen av de regionale helseforetakene og enkelte andre aktiviteter er behandlet som egne virksomheter.

5.4 Timeverkskostnader

For å kunne beregne samfunnsøkonomiske kostnader ved ressursbruken i bedriftene, trenger vi anslag på samfunnsøkonomiske kostnader per timeverk. I henhold til standard praksis, settes samfunnsøkonomisk kostnad ved bruk av arbeidskraft lik lønnskostnadene. Disse er utbetalt lønn, arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent, kostnader til tjenestepensjon og evt. andre personalkostnader.

Tallene er basert på Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene, datert 29/6-2006. Vi skiller mellom privat sektor, kommunal sektor og statlig sektor. Vi skiller også mellom to stillingskategorier – ledere og personalmedarbeidere. Vi beregner lønnskostnadene ved en sjablonmessig oppjustering av utbetalt lønn på 20 prosent. Tallene er beregnet ut fra primærdata for årslønn, der vi forutsetter at et år tilsvarer 1690 timeverk. Lønnstallene for ledere er beregnet ut fra personer med Universitets- eller høyskoleutdanning over 4 år. Lønnstallene for personalmedarbeidere er beregnet ut fra personer med videregående utdanning kortere enn 4 år.

¹² Totalsummen avviker litt fra totalsummen i FADs budsjettproposisjon. Dette har sammenheng med vanskeligheter med å skille enkelte av de statlige virksomhetene i tabellen fra hverandre. Denne feilen har trolig minimal betydning for konklusjonene.

Tabell 5.1 Forutsetninger om lønn og lønnskostnader. Kroner

	Stat	Kommune	Privat
Årslønn leder	440000	420000	580000
Årslønn kontomedarbeider	370000	350000	470000
Lønnskostnad per time:			
Leder	310	300	410
Personalmedarbeider	260	250	330

Kilde: ECON, Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene

Note: Tall per 1/9 2005 er oppjustert med 4 prosent for å gjenspeile et antatt nivå i 2006.

6 Nyttevirkninger

I dette kapitlet drøfter vi omfanget av positive samfunnsøkonomiske konsekvenser av å innføre aktivitetsplikt overfor de to målgruppene. I Norge og andre land er det tradisjon å gjennomføre evalueringer av ulike former for arbeidsmarkeds- og andre tiltak overfor ulike grupper, men vi er ikke kjent med tilsvarende evalueringer fra Europa av lovendringer av den typen som er tema for denne rapporten.

6.1 Kommer flere i jobb?

6.1.1 Forskning fra USA

Selv om det ikke foreligger forskning som er direkte relevant for spørsmålet om effektene av aktivitetsplikt, velger vi å referere noen resultater fra USA der man forsøker å kartlegge effekter av lovgivning for å bedre situasjonen for fargede i USA.

Den amerikanske økonomen Jonathan Leonard har gjennomført undersøkelser av det amerikanske "affirmative action" programmet i forhold til sysselsetting blant svarte (Leonard (1990) gir en oppsummering). Den ordningen som analyseres er en ordning der alle bedrifter som ønsker å konkurrere om føderale anskaffelser, må gjennomføre "affirmative action" for å motvirke diskriminering og dersom det fins diskriminering, gjennomføre tiltak for å fjerne diskriminering. Dette ligner en del på prinsippet om aktivitetsplikt som vi analyserer i denne rapporten. Føderale leverandørbedrifter måtte utarbeide handlingsplaner, inkludert mål og tidsplaner, for å rette opp manglende sysselsetting blant kvinner eller minoriteter. Det ble opprettet et offentlig overvåkningsorgan for å håndheve ordningen, men håndhevelsen var svært mild fram til tidlig på 1970-tallet. Evalueringer finner likevel at ordningen førte til en påviselig økning i sysselsettingen blant svarte, selv om effekten var liten (i størrelsesorden 1 prosent). Etter 1973 ble håndhevelsen av ordningen strengere. Leonards egne analyser gir som resultat at effektene på svart sysselsetting ble sterkere. Også annen forskning¹³ konkluderer på lignende måte.

Resultatene kan selvsagt ikke uten videre overføres til norske forhold, siden institusjoner, holdninger og offentlige tiltak i Norge er temmelig forskjellige fra forholdene i USA. Det er dessuten viktig å huske på at de bedriftene som deltok i det amerikanske programmet og som er analysert i litteraturen, gjennomgående er svært store sammenlignet med norske bedrifter. Ordningen i USA er også helt annerledes enn de som utredes i denne rapporten. Den amerikanske ordningen inneholder for eksempel klare økonomiske incentiver for arbeidsgiverne, idet de som belønning for å gjennomføre aktive tiltak, får en potensiell økonomisk gevinst gjennom muligheten til å få føderale kontrakter. Det er videre sterkere krav til hvilke tiltak og planer bedriftene må gjennomføre enn det som følger av "mellomalternativet – alternativ 2". Kravene i den amerikanske ordningen synes å ligge nærmere alternativ 3 (handlingsplan).

Leonards analyser tyder samlet sett på at både *styrken* i reguleringen – hvor ofte og hvor grundig overvåkningsorganet går gjennom bedriftens handlingsplan og hva bedriften faktisk gjør, samt de økonomiske *incentivene* i ordningen, begge spiller en rolle.

¹³ Flere henvisninger er gitt i Leonard (1990).

6.1.2 Erfaringer fra IA-avtalen

Aktivitets/rapporteringsplikt er et ”mildt” virkemiddel som antas å virke gjennom økt oppmerksomhet skal påvirke holdninger i bedriftene, uten at det er direkte økonomiske incentiver involvert. Hva kan vi lære fra IA-avtalen, som også er et slikt ”mildt” tiltak overfor arbeidsgivere, om effekter?

Evalueringer av IA-avtalen klarer ikke å finne effekter av avtalen for sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne på nasjonalt nivå (Dahle Olsen m. fl., 2005). IA-bedriftene selv mener at avtalen har ført til at ansatte med nedsatt funksjonsevne, som ellers ville sluttet, har blitt værende i bedriften. En del bedrifter sier også at IA-avtalen har ført til nyansettelse blant personer med funksjonsnedsettelse. Legger man bedriftenes egne vurderinger til grunn, tilsier dette en økning i sysselsettingen på ”noen tusen” arbeidstakere (Dahle Olsen m. fl., 2005).

De samlede effektene for hele arbeidslivet er likevel så små at de ikke har gitt utslag i statistikken.

6.1.3 Erfaringer fra EU

Både i Norge og andre land er det en økning i tallet på bedrifter som forsøker å øke mangfoldet blant arbeidsstokken. I tillegg til at bedriftene kan ønske å bidra til overordnede samfunnsmessige mål, kan en slik strategi også gi bedriften økonomiske gevinster. Dette kan skje ved bedre rekruttering, styrket renommé og bedre markedsmuligheter. En meningsmåling blant europeiske foretak gav som resultat at flertallet av bedriftene som deltok i undersøkelsen, anså at å satse på mangfold medførte økte forretningsmessige muligheter EU (2005).

Denne målingen kan selvsagt ikke tas til inntekt for at det gjennomgående er store forretningsmessige muligheter som vil bli utløst av en aktivitetsplikt. Likevel peker den på muligheten for at næringslivet vil kunne erfare gevinster ved å satse på økt mangfold blant de ansatte, langs ulike dimensjoner.

6.1.4 Hva sier bedriftene vi har intervjuet?

I intervjuene med bedriftene stilte vi spørsmål om innføringen av aktivitets- og redegjøringsplikt for kjønnslikestilling hadde medført endringer i bedriften og om de trodde at innføring av slik plikt overfor personer med minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne ville føre til endringer.

Generelt hadde bedriftene vanskelig for å gi klare svar på spørsmålene. Noen bedrifter svarte at de trodde at de ville gjøre mer for disse målgruppene dersom det kom en slik plikt. Det kan synes som om dette særlig gjelder bedrifter som er opptatt av sitt omdømme i offentligheten. Muligheten til å bli hengt ut på en negativ måte synes således for en del bedrifter å spille en sentral rolle for deres atferd. På den andre siden er dette gjerne bedrifter som allerede gjør en god del for å inkludere utsatte grupper. Dermed trenger ikke endringen i denne typen bedrifter trenge å bli så veldig stor. Også statlige forvaltningsorganer og mange statlig eide aksjeselskap gjør også allerede i dag mer enn mange andre bedrifter av tiltak for å inkludere personer med minoritetsbakgrunn og personer med funksjonsnedsettelse.

Mindre bedrifter vi har intervjuet er generelt mindre positive til å gjennomføre tiltak enn større bedrifter. Tar vi utgangspunkt i dagens ressursbruk i mindre bedrifter som i dag

rapporterer om tiltak etter likestillingsloven, blir kanskje ikke ressursbruken spesielt stor. Men om tiltaket vil ha en effekt, er usikkert.

En bedrift sier at selv om de forsøker å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn, er det nå så stort press i arbeidsmarkedet at potensialet for å få inn flere er svært lite.

Vi stilte alle bedriftene spørsmålet om de trodde effekten ville bli sterkere i alternativ 3 enn i alternativ 2, og om de trodde effekten ville bli sterkere i alternativ 2 enn i alternativ 1. Informantene var relativt entydige i rangeringen av alternativene etter styrken på effekten.

Noen bedrifter sa at dette lett ville bli rapportering "for galleriet", uten at bedriftens atferd egentlig ble påvirket. Disse mente også at slike reguleringer ville produsere motvilje i bedriftene. Andre mente at det ville ha en effekt.

I fokusgruppene framom det også at "fokus" påvirker holdninger og at endrede holdninger produserer endrede resultater.

6.1.5 Oppsummering

Vi er ikke i en situasjon der vi kan komme med kvantitative anslag på hvor mye sysselsettingen i de to målgruppene vil øke dersom det vedtas aktivitetsplikt og eventuelt også redegjørelsesplikt.

Amerikanske modeller for aktivitetsplikt, understøttet av økonomiske incentiver, gir som resultat at det har vært ikke ubetydelige effekter. Siden de norske alternativene som vurderes i hovedsak ikke baserer seg på økonomiske incentiver, er imidlertid overføringsverdien av de amerikanske resultatene meget begrenset. Det at man fant sterke effekter av hvor nøye aktivitetsplikten håndheves, tyder imidlertid på at lignende effekter vil kunne spores i Norge. Med svak håndheving, på linje med den (det daværende) Likestillingsombudet har hatt for rapporteringsplikten etter likestillingsloven, trekker dette momentet i retning av svake effekter også av en aktivitetsplikt overfor de to nye målgruppene. Erfaringene fra IA-avtalen understøtter en slik konklusjon.

En aktivitetsplikt kan tenkes å ha en generell holdningsskapende funksjon. Vi har ikke noe godt grunnlag for å si noe om størrelsen på denne effekten.

6.2 Ikke-økonomiske gevinster av å komme i jobb

I tillegg til den potensielle samfunnsøkonomiske gevinsten av at flere kommer i jobb, kan det å komme i jobb ha ytterligere positive effekter. Vi drøfter i dette avsnittet relevant forskning om velferdseffekter ved at arbeidsledige kommer i jobb, samt erfaringer og synspunkter om temaet fra fokusgruppemøtene.

6.2.1 Forskningsresultater

Det har lenge vært kjent at det er en statistisk samvariasjon mellom helse og det å ha jobb. Mange studier finner at både fysisk og psykisk helse er bedre blant personer som har jobb enn blant personer som ikke har fått jobb eller har mistet jobben. Spørsmålet er om det å ha jobb gir god helse eller om det er de med god helse som lettest får jobb. De senere årene er det gjennomført en del forskningsprosjekter som konkluderer med at det

faktisk er en årsakssammenheng mellom det å ha jobb og god helse, evt. det å miste jobben og få svekket helse.

I 1990 ble det foretatt en omfattende kartlegging av *psykisk helse* og sosiale faktorer i en bydel i Oslo og i fire kommuner i Lofoten¹⁴. Det var signifikante forskjeller i hyppigheten av psykiske plager mellom innvandrere og norskfødte. Mens hyppigheten i psykiske plager var 14 pst blant de norskfødte, 18,9 pst hos innvandrere fra Europa og Amerika, var den på hele 39,0 pst hos innvandrere fra Asia og Afrika. For alle grupper var hyppigheten av psykiske plager størst hos kvinner. I analysen fant forfatterne at når det gjelder økonomi, arbeid, bolig, rekreasjon og somatisk helse vurderte innvandrere fra Afrika og Asia sin situasjon som mye dårligere enn det andre befolkningsgrupper gjorde. Innvandrere fra Asia/Afrika med forholdsvis sterk integrasjon hadde imidlertid ikke mer psykiske plager enn andre innvandrere med god integrasjon, og de skilte seg heller ikke vesentlig fra de norskfødte. Forfatterne konkluderer med at det virker som om sosial integrasjon i det norske samfunnet beskyttet mot psykiske plager blant innvandrere.

Enkelte nyere studier finner at endringer i arbeidsmarkedet er en *årsak* til endringer i helsetilstanden. Rege m. fl (2005) finner at ansatte i nedbemanningsbedrifter hadde nesten 16 pst høyere dødelighet enn en kontrollgruppe der det var tatt hensyn til en rekke observerbare kjennetegn. Ansatte i nedbemanningsbedriftene hadde også høyere forekomst av mentale lidelser. På britiske (Ferrie m. fl., 2001) og finske (Vahtera m fl, 2004) data har man også funnet objektive helseeffekter og effekter på dødelighet av nedleggelse og omstillinger. Å være i jobb synes således å virke helsefremmende.

Kan vi snu disse konklusjonene og si at det fremmer helsen å bringe arbeidsledige med relativt omfattende helsemessige og atferdsmessige problemer inn i arbeidslivet? Vår vurdering er at det er forskningsmessig grunnlag for å anta at det kan være slike effekter, men vi kjenner ikke til effektstudier av arbeidsmarkedstiltak eller aktiviseringsordninger av lignende type som den som analyseres i denne rapporten, som viser at det er slike effekter.

Schafft m. fl. (2005) rapporterer subjektive opplevelser av livskvalitet blant deltakerne i arbeidsmarkedssatsingen mot sosialhjelpsmottakere, jf. Tabell 6.1.

Tabell 6.1 Tiltaksdeltakernes opplevelse av hvordan det å delta på tiltak har endret deres livssituasjon

	Bedre enn før	Uendret	Dårligere enn før
Livsglede	59	39	2
Privatliv	44	51	5
Økonomi	38	55	8
Helsesituasjon	20	80	0
Bosituasjon	18	80	3

Kilde: Schafft m. fl. (2005). Svar fra 39-41 respondenter.

¹⁴ Dowrick C, Casey P, Dalgard OS et al: Outcomes of Depression International Network (ODIN). Background, methods and Field trials. The British Journal of Psychiatry 1998, 172: 359-63. Referert til i Psykisk helse blant innvandrere I Oslo: Resultater fra befolkningsundersøkelser. OS Dalgard.

De fleste oppgir ingen endringer, men en høy andel av de som har deltatt på tiltak oppgir at de forholdene det er spurt om, har bedret seg. Størst bedring er det for "livsglede", og minst bedring for bosituasjonen. Svarene skiller ikke mellom deltakere som har fått jobb og deltakere som ikke har fått jobb.

6.2.2 Fokusgruppene

Også fra fokusgruppene kom det fram beretninger som støtter hypotesen om at det å komme i jobb fører til bedre livskvalitet og helse. Slike utsagn kom både fra personer i målgruppene og fra personer i tiltaksapparatet. Å komme i jobb etter lengre perioder med ledighet gjør at man føler større kontroll over sitt eget liv og får større selvtillit, ifølge av flere informanter. Informantene støttet også en hypotese om at ledighet fører til økte belastninger på familien. Også foreldres evne til å oppdra barn og være forbilder blir styrket når man kommer i jobb, ifølge flere av informantene.

6.3 Samlede vurderinger av nytteeffekter

Aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere kan ikke gjøre mye for å overvinne barrierer som manglede språkkunnskaper, lav utdanning og kostnadskrevede tilrettelegging av arbeidsplassen.

Tiltaket er ment å påvirke holdninger, særlig blant arbeidsgivere, slik at ubevisst diskriminering av personer i målgruppene blir redusert. Dette kan for eksempel være det at "fremmedartede" navn blir valgt bort ved intervjuer, at arbeidsgivere stiller krav om språkkunnskaper som strengt tatt ikke er nødvendige for visse typer jobber og andre utslag av gruppetenkning basert på stereotype og feilaktige holdninger. Vårt inntrykk fra data, forskning og intervjuer/fokusgrupper er at denne typen barrierer er klart til stede, selv om andre barrierer trolig er klart viktigere.

Endringer i holdninger kan være viktige for langsiktige endringer i rekrutteringsatferd og personalpolitikk i arbeidslivet. Det er imidlertid et åpent spørsmål om "milde" virkemidler av typen aktivitetsplikt og redegjøringsplikt vil kunne få effekter av særlig omfang. Erfaringene fra IA-avtalen, som ikke inneholder økonomiske incentiver, trekker i retning av en slik konklusjon. Selv om de formelle sanksjonene ved aktivitets-/rapporteringsplikt kan være svake, kan strengheten i Likestillings- og diskrimineringsombudets håndheving likevel vise seg å være viktig. En høy sannsynlighet for å bli kontaktet og kontrollert av Ombudet vil øke sannsynligheten for atferdsendring i bedriftene. Risikoen for å bli "hengt ut" i offentligheten som en bedrift med svak prestasjon og muligheten for å bli framhevet i offentligheten for å være "flink", vil for en del bedrifter representere et merkbart økonomisk incentiv til å endre atferd.

Effektene av Likestillings- og diskrimineringsombudets håndheving avhenger både av kvaliteten på arbeidet og av hvor store ressurser som settes inn.

Vi tror det bør være visse økonomiske incentiver for arbeidsgiver i å følge lovens intensjon for at det skal bli effekter av noe omfang. Disse incentivene kan gjerne komme fra Ombudets håndheving av en rapporteringsplikt, herunder muligheten for offentliggjøring av enkeltbedrifters prestasjoner (gode eller dårlige).

Samlet sett tror vi at en lov om aktivitetsplikt/rapporteringsplikt for funksjonshemmede og personer med minoritetsbakgrunn kan bidra til økt oppmerksomhet om temaet i

arbeidslivet. Vi tror også dette vil utløse endringer. Vi tror likevel ikke endringene vil bli store.

Det kan synes som om potensialet for effekt er større blant innvandrere enn blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det skyldes at vi tror at barrierene mot økt yrkesaktivitet samlet sett er høyere for personer med funksjonsnedsettelse enn for personer med minoritetsbakgrunn.

Vi tror også at effektene blir større desto mer ambisiøse lovbestemmelsene blir. Det vil si at vi tror at effektene blir svakest med aktivitetsplikt uten rapporteringsplikt (alternativ 1), sterkere med aktivitets- og redegjøringsplikt tilsvarende dagens likestillingslov (alternativ 2) og sterkest dersom det også kreves en handlingsplan (alternativ 3). For mange bedrifter vil imidlertid alternativ 3 bare bli en papirøvelse uten nær kontakt med bedriftens personalpolitikk og andre beslutninger som er viktige for inkludering av personer i målgruppene.

I den grad flere kommer i jobb, vil det sannsynligvis komme tilleggsgevinster på livskvalitet, mindre hjelpebehov knyttet til barnevern, ekstra ressurser i skole, barnehage med mer. Disse effektene kan tenkes å være betydelige, men det foreligger ikke kunnskap som gjør det mulig å tallfeste dem.

Både mange bedrifter, kommuner og statlige virksomheter gjennomfører allerede i dag tiltak og rapportering som deler av disse lovforslagene innebærer. Det gjelder særlig i staten, men også i noen grad innenfor privat og kommunal virksomhet. Dette gjør at både nytteeffektene og kostnadene som loven fører til, blir mindre enn de ville vært dersom ingen arbeidsgivere hadde gjennomført tiltak eller rapportering i utgangspunktet.

7 Arbeidsgiveres kostnader

I dette kapitlet gir vi anslag på administrative kostnader for å etterleve kravene i de tre modellene for aktivitets/rapporteringsplikt. De administrative kostnadene vil være høyere første år aktivitets-/rapporteringsplikten gjelder, enn de vil være i påfølgende år. Dette kommer blant annet av at datainnhenting, rapporteringer og planer skal utarbeides for første gang. I denne rapporten fokuserer vi på løpende administrative kostnader fra år 2 og framover, men vi gir også anslag på kostnadene i år 1. Kostnader ved å etablere nødvendige datasystemer med mer, samt tiltakskostnader er ikke beregnet.

7.1 Kostnadsdrivere - administrative kostnader

Vi har intervjuet private bedrifter og offentlige virksomheter om deres administrative kostnader ved å tilfredsstille dagens rapporteringsplikt etter likestillingsloven og vurderinger av kostnader dersom lignende aktivitets- og rapporteringsplikt blir gjennomført også for å motvirke diskriminering basert på etnisitet med mer og basert på funksjonsevne.

7.1.1 Kostnader ved dagens rapportering etter likestillingsloven

De administrative aktivitetene ved å utarbeide rapporteringen etter alternativ 2 (dagens likestillingslov) kan deles i tre typer:

- Uttrekk av data fra sentralt lønnsystem (kjønnsfordeling blant ansatte, blant nyrekruttede, blant grupper av ansatte, samt lønnsforhold etter kjønn og stillingstype)
- Sammenstilling og analyse av data
- Beskrivelse av tiltak og planer samt utarbeide en vurdering av situasjonen og utviklingen.

De fleste større bedrifter vil ha tilgjengelige data i sitt lønns- og personalsystem, noe som medfører at det er lite ressurskrevende å innhente data. Dette gjøres som regel av administrativt personell. Sammenstilling og analyse av data gjøres som regel av personalsjef eller den leder som har ansvar for rapporteringen. I litt mindre bedrifter kan samme person ha ansvaret for personal/lønn og for økonomi generelt. Også aktivitetene under det tredje kulepunktet gjennomføres som regel av en av lederne i bedriften. Denne aktiviteten kan involvere noe møter i ledergruppe og med ansattes representanter i ulike utvalg, for å forankre beskrivelsen i bedriften.

Gitt at bedriften har en viss størrelse, et personalsystem og en personalsjef, vil ikke variasjoner i antall ansatte ha store konsekvenser for de administrative kostnadene. Datauttrekk og dataanalyse, samt beskrivelse av tiltak krever trolig ikke mye mer ressurser i en bedrift med 500 ansatte enn i en bedrift med 250 ansatte, så lenge bedriften er organisert som ett foretak og er lokalisert på ett sted.

For foretak som rapporterer på vegne av datterselskap vil økt størrelse medføre en del økte kostnader i å sammenholde informasjon fra ulike systemer og for å sikre en enhetlig presentasjon av foretaket.

7.1.2 Kostnader ved å definere begreper og samle inn data

Uansett hvilken av de to løsningsmodellene (alternativ 2 eller 3) som velges, er det nødvendig med en definisjon av begrepene nedsatt funksjonsevne og etnisk minoritetsbakgrunn for å kunne innhente data og beskrive situasjonen.

Den sentrale forskjellen i forhold til likestillingsloven er at det for det første er vanskelig å definere disse gruppene på en entydig måte, og dernest at det koster mer å innhente data som kan brukes for å beskrive situasjonen og utviklingen.

De ansattes kjønn er klart definert i lønnsystemet, noe som gjør at det koster svært lite å hente ut relevante data for å rapportere om kjønnslikestilling i bedrifter som har slike systemer.

For antall personer fra etniske minoriteter¹⁵ er det for det første sentrale begrepsmessige problemer knyttet til å telle personer i målgrupper som skal vurderes. Det er trolig ikke realistisk å registrere slike kjennetegn i bedriftens personalsystem. En operasjonell definisjon er å forsøke å kartlegge personer etter innvandringsstatus i henhold til Statistisk sentralbyrås definisjoner. Enkelte arbeidsgivere vi har snakket med, har selv jobbet mye med å definere innvandringsstatus, og brukt relativt store ressurser på dette.

For å unngå høye kostnader hos arbeidsgiverne til å utvikle definisjoner av personer med etnisk minoritetsbakgrunn, mener vi det bør utarbeides sentrale retningslinjer for hvordan rapporteringen bør skje. En mulighet er å basere seg på SSBs definisjoner. SSB definerer en førstegenerasjonsinnvandrer som en person som har to utenlandsfødte foreldre, og en andregenerasjonsinnvandrer en person født i Norge av foreldre som begge er født i utlandet¹⁶.

I den rapporteringen som statlige etater ble avkrevd som ledd i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, ble etatene pålagt å rapportere antall nyansatte som var innvandrere. I denne definisjonen ville svensker telle som innvandrere. SSB opererer også med ulike innvandrergrupper, herav ”ikke-vestlige innvandrere”. Klassifikasjonsproblemene er store, og det er vanskelig å etablere indikatorer og definisjoner som måler det man faktisk ønsker å måle.

Enkelte arbeidsgivere i statlig sektor har innført elektroniske registreringssystemer for registrering av alle søkere til jobber, der søkerne selv kan krysse av om de anser seg funksjonshemmet, eller om de er definert som innvandrere (de svarer på spørsmål om fødeland og foreldres fødeland). Dette er gjort for å følge opp handlingsplanen for inkludering av innvandrere i staten. Kostnadene ved dette er dels IT-messige i form av kjøp og leie av dataprogrammer, og dels i form av tidsbruk fra arbeidstakerne og jobbsøkerne selv, fra teknisk driftspersonell og fra personell som skal kontrollere og vurdere resultatene.

Et problem med denne typen data, i tillegg til at det kan være uklart, hva som egentlig måles, er, at dersom mange ikke ønsker å svare, kan datakvaliteten bli lav. Med en svarprosent på for eksempel 70, som ikke er utenkelig, vil man ikke kunne si sikkert om mindre endringer i andelen ansatte eller søkere som klassifiseres som innvandrere eller

¹⁵ Lovens formål er å motvirke diskriminering basert på bl. a. etnisitet, religion, hudfarge og nasjonal opprinnelse.

¹⁶ <http://www.ssb.no/innvandring/>

funksjonshemmede, skyldes endringer i svarprosenten eller om de gjenspeiler en faktisk endring. Flere arbeidsgivere vi har snakket med reiser også spørsmål om det vil kunne utløse misnøye blant ansatte dersom slike opplysninger blir registrert.

En annen tilnærming til å framskaffe data, er at arbeidsgiver lager et eget registreringsopplegg overfor lederne på ulike tjenestesteder i virksomheten, og ber disse mellomlederne oppgi antall ansatte og/eller nyrekrutterte som anses å ha funksjonsnedsettelse eller å ha innvandrerbakgrunn. I et slikt opplegg kan man lettere sikre seg at alle svarer. Også dette systemet medfører en del administrative kostnader, og denne typen system vil nok ofte fortone seg "hjemmesnekrede" med kommunikasjon via vanlig e-post, og der en personalmedarbeider gjennomfører beregninger i et regneark.

Det sier seg selv at kostnadene ved å framskaffe denne typen data vil være høyere enn kostnadene ved å framskaffe data for andelen menn og kvinner blant ansatte totalt og i ulike grupper ansatte. Registreringskostnadene vil øke med antall ansatte i bedriften. I våre intervju har vi tatt utgangspunkt i at datainnsamling og analyse av tall for innvandrere og funksjonshemmede baseres på denne typen beregningsopplegg, men basert på en verbal definisjon av hva som skal forstås med "nedsatt funksjonsevne"¹⁷, og hva som skal forstås med "innvandrer".

Kostnadene ved å registrere etnisitet/funksjonsevne avhenger av hvilke krav til registreringen som blir satt. Dersom man bare skal registrere antall personer i de to målgruppene blant nyansatte, blir den administrative byrden vesentlig mindre enn om man hvert år skal registrere andelen av alle ansatte som er henholdsvis innvandrer (evt. ikke-vestlig innvandrer) eller har nedsatt funksjonsevne. I den statlige handlingsplanen for inkludering av funksjonshemmede og handlingsplanen for inkludering av innvandrere var kravet at man skulle registrere rekrutteringen. En anvendelse av registreringskravene fra likestillingsloven innebærer at arbeidsgiver hvert år skal registrere antall innvandrere og antall med nedsatt funksjonsevne.

Forskjellen i administrative kostnader mellom de to alternativene kan være store. Vi illustrerer dette med et eksempel. Vi tar utgangspunkt i den registreringsmåten som NSB la opp til, der mellomlederne som har ansvar for den enkelte rekruttering fyller ut et skjema for hver nyansettelse. Der registreres om den nyansatte var innvandrer etter SSBs definisjon, om vedkommende var ikke-vestlig innvandrer, og om det ved rekrutteringsprosessen var innkalt en kvalifisert person med innvandrerbakgrunn. Der ble også spurt om annonseteksten oppfordret innvandrere til å søke.

Vi forutsetter at det medgår 5 minutter i informasjonsinnhenting, registrering, og sentral databearbeiding per person det rapporteres for. En bedrift med 1000 ansatte og med en årlig turnover på 10 prosent, vil ut fra dette ha 100 ansettelser årlig (flere hvis bedriften vokser) og en administrativ ressursbruk på knapt 17 timer. Dersom denne registreringsprosedyren skulle vært gjennomført for alle ansatte, ville det med disse forutsetningene krevd hele 166 timerverk.

På grunn av den store usikkerhet om definisjoner, valg av metode til å innsamle data med mer, er det stor usikkerhet forbundet med å standardisere virksomhetenes engangs-

¹⁷ SSBs arbeidskraftundersøkelse, som måler sysselsetting og arbeidsledighet også blant funksjonshemmede, definerer funksjonsnedsettelse som "fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv" (<http://www.ssb.no/akutu/>).

kostnad ved å etterleve en ny aktivitetsplikt. Vi har derfor valgt ikke å søke å beregne engangskostnaden i de to ulike forslag jf nedenfor.

I våre beregninger av de løpende administrative kostnader har vi forutsatt at man bare skal registrere kjennetegn ved ansettelser.

7.1.3 Alternativ 1: Aktivitetsplikt uten krav om rapportering

Administrative kostnader defineres som de kostnader, for eksempel intern ressursbruk, som en virksomhet må anvende for å finne frem informasjon som skal gjøres tilgjengelig eller rapporteres til det offentlige eller tredjepart. Det må være et krav at virksomheten ikke kan unnlate å gjøre dette uten å bryte regelverket.

Alternativ 1 inneholder imidlertid ingen krav om rapportering. Derfor er der ingen administrative kostnader for virksomhetene ved dette løsningsforslag.

Virksomhetene skal dog overveie å ta stilling til hvilke konkrete tiltak man vil iverksette som følge av en ny aktivitetsplikt. Der vil derfor – i likhet med alternativ 2 og 3 – være tiltakskostnader forbundet med alternativ 1.

7.1.4 Alternativ 2: Aktivitetsplikt med krav om rapportering i årsberetning

Dette er grunnleggende sett en ren overføring av dagens aktivitets- og redegjørelsesplikt i likestillingsloven til også å gjelde henholdsvis etniske minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne. De administrative aktivitetene ved å utarbeide et avsnitt i årsberetningen/årsrapporten kan deles i tre typer:

- Innsamling av data blant nyrekruttede
- Sammenstilling av data, analyse og vurdering av situasjonen
- Interne møter til drøfting av situasjonen og behov for tiltak
- Skrive et avsnitt til årsberetningen/årsrapporten.

7.1.5 Alternativ 3: Aktivitetsplikt med krav om utarbeidelse av en handlingsplan

Alternativ 3 innebærer at det skal utarbeides en *handlingsplan* for å fremme inkludering av de to målgruppene. I tillegg til den tilstands- og tiltaksrapportering som ligger i alternativ 2, vil det være rimelig å anta at en plan må omfatte konkret beskrivelse av mål som ønskes nådd, når målene ønskes nådd, samt en konkret tiltaksbeskrivelse. En plan innebærer videre at målene og tiltakene skal forankres i ledelsen, blant mellomledere og blant de ansatte og deres organisasjoner. Noen av de bedriftene vi har intervjuet, har utarbeidet planer for likestilling, attføring og lignende. Vi har brukt beskrivelsene av hvordan planene ble utarbeidet, samt ressursbruken ved de ulike komponentene, som utgangspunkt for våre anslag på ressursbruken under alternativ 3.

Intervjuene bekreftet den rimelige hypotesen, at ressursbruken første gang man utarbeider en plan er vesentlig større enn ressursbruken når en etablert plan skal revideres og oppdateres. På basis av intervjuene kan typiske aktiviteter ved utarbeiding av en handlingsplan være:

- Innhente informasjon på samme måte som i alternativ 2
- Skaffe seg kunnskap om andres erfaringer med tiltak på feltet
- Diskutere mål og tiltak (arbeidsgruppe), foreslå plan
- Diskusjon på ledelsesnivå, ulike utvalg i bedriften og med fagforeninger
- Utarbeide utkast/endelig handlingsplan
- Informere ledere og ansatte om planen.

Forskjell mellom alternativ 2 og alternativ 3

Våre intervjuer tyder på at det vil være et betydelig større tidsforbruk forbundet med å utarbeide en handlingsplan enn ved å rapportere i et avsnitt til virksomhetens årsberetning. Der er et større tidsforbruk forbundet med å etablere mål og å utarbeide strategier, i tillegg til at det må legges vesentlig mer arbeide ned i å utarbeide selve handlingsplanen enn i å skrive et avsnitt i årsberetningen.

Særlig i de mindre virksomhetene gjør det en stor forskjell om man skal rapportere i et avsnitt i årsberetningen eller om man skal utarbeide en handlingsplan. Intervjuene tyder på at mindre virksomhetene vil bruke begrenset tid på å etterleve et krav om rapportering i årsberetningen, men det vil være et minimum av aktiviteter som må gjennomføres for å utarbeide en egentlig handlingsplan. Der er således stor forskjell i kostnader på om en virksomhet med 10 til 19 ansatte forventer å anvende 1,5 time til å skrive et avsnitt i årsberetningen eller 14 timer på å utarbeide en handlingsplan.

7.2 Addisjonalitet

Beregningene av timeforbruk og administrative kostnader er kostnader knyttet til å oppfylle lovens krav. En del virksomheter både i privat og offentlig virksomhet er allerede pålagt krav som tilsvarende kravene i alternativ 2 og til dels i alternativ 3.

Som ledd i den statlige handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen krever staten i tildelingsbrevet til etatene at alle statlige virksomheter i skal sette mål og utarbeide planer for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Det skal rapporteres på gjennomføring og måloppnåelse i årsrapporten. Dette er ett av tiltakene i handlingsplanen for integrering og inkludering som regjeringen la fram i statsbudsjettet for 2007¹⁸. I årsrapporten for 2007 skal virksomhetene rapportere:

- Antall og andel ansatte med innvandrerbakgrunn
- Mål for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i løpet av 2007
- Andel med innvandrerbakgrunn ved utgangen av 2007.

Høsten 2004 lanserte regjeringen en handlingsplan for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i staten¹⁹. Målet var at 5 prosent av statlig nytilsatte skal være personer med funksjonsnedsettelse. Handlingsplanen oppfordret alle statlige etater til å

¹⁸ Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007. Rekrutteringskravet er rettet mot alle etater i det statlige forvaltningsområdet samt helseforetakene.

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/andre/Inkluderende-arbeidsliv-i-staten/Rekruttering-av-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-/Rekruttering-Sammendrag.html?id=414669>.

innkalle funksjonshemmede jobbsøkere til intervju og til å ta inn praktikanter med nedsatt funksjonsevne. Statlige etater ble også pålagt å opplyse i stillingsannonser at arbeidsplassen om nødvendig vil bli tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi er ikke kjent med omfanget av administrative etater i statlig forvaltning for å etterleve rapporteringskravene i denne planen.

Arbeids- og inkluderingsministeren sendte i 2006 et brev til alle heleide statlige virksomheter og påla dem i 2006 å arbeide for å fremme inkludering av personer med innvandrerbakgrunn, særlig i sin rekrutteringspolitikk. For disse bedriftene representerer ikke alternativ 2 noen ekstra krav om aktivitet og rapportering. Det er utarbeidet en rapport om utviklingen (IMDI, 2007).

Ut fra dette forutsetter vi at alternativ 2 ikke medfører merkostnader for statlige arbeidsgivere når det gjelder inkludering av personer fra etniske minoriteter. Alternativ 2 medfører imidlertid heller ikke ekstra nytteeffekter. En samlet vurdering av forholdet mellom nytteeffekter og merkostnader fra lovkravene, er således langt på vei uavhengig av spørsmålet om addisjonalitet.

Siden kravene i tildelingsbrevet også innebærer at det skal settes konkrete mål, ligger det i sakens natur at etatene også må utarbeide strategier, planer mv. Vi vurderer kravene slik at de kan ligge nær kravene i alternativ 1. Vi forutsetter i beregningene at eksisterende reguleringer i staten tilsvarer kravene i alternativ 3, når det gjelder personer med etnisk minoritetsbakgrunn. For funksjonshemmede gjør vi ikke denne typen forutsetninger, til tross for den eksisterende handlingsplanen. Vi vurderer kravene i denne som vesentlig mindre restriktive for virksomhetene enn handlingsplanen for integrering og inkludering.

Det er trolig en viss andel av private og kommunale arbeidsgivere som tilfredsstillere kravene til aktivitet og rapportering både overfor personer med nedsatt funksjonsevne og for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Vi anser at andelen er vesentlig lavere enn i staten, men har ikke holdepunkter for å komme med noen form for tallanslag.

I beregningene ser vi bort fra at ikke alle de beregnede administrative kostnadene i privat og kommunal sektor representerer merkostnader.

7.3 Beregninger av administrative kostnader under alternativ 2 med krav om rapportering i årsberetning

7.3.1 Generelle forutsetninger

Vi har basert beregningene av administrative kostnader på følgende forutsetninger:

- De administrative aktivitetene i virksomhetene utføres typisk av en personalsjef, HR-sjef og/eller en regnskapssjef i samarbeid med ansatte i personalavdelingen, ofte en medarbeider med høyere utdanning;
- Fordelingen av tid på henholdsvis ledere og administrativt personale endres med virksomhetenes størrelse. I mindre virksomheter med under 20 ansatte står ledere for 100 prosent av den forventede anvendte tid. I virksomheter med mer enn 250 ansatte antar vi at fordelingen er 50/50, og i virksomhetene med mellom 20 og 249 ansatte har vi antatt at fordelingen er 80/20;

- De administrative aktivitetene omfatter datainnsamling, analyse, skriving av tekst til årsberetning (utkast + endelig versjon), intern koordinering samt interne møter for eksempel i ledergruppe og arbeidsmiljøutvalg.

Statlig sektor oppfyller i dag kravene i alternativ 2 for personer med etnisk minoritetsbakgrunn, dvs. det er ikke noen merkostnader i statlig sektor.

Engangskostnader

På bakgrunn av intervjuene med arbeidsgivere i privat og offentlig sektor vurderes det - som nevnt ovenfor - å være betydelige forventede *administrative engangskostnader* det første år - særlig for virksomheter med mer enn 100 ansatte.

Virksomhetene forventer å anvende ressurser på:

- Å sette seg inn i de nye reglene;
- Å definere hva som skal forstås etnisk minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne;
- Å etablere et datagrunnlag for å kunne beskrive utgangssituasjon;
- Å justere eksisterende systemer.

Definisjoner, justering av datasystemer, etablering av datagrunnlag i utgangssituasjonen (med en kartlegging blant alle ansatte) og innføring i de nye reglene er å betrakte som en engangskostnad. Disse kostnader beregner vi ikke, og de inngår derfor ikke i de beregnede administrative kostnadene i år 1.

De løpende administrative kostnader er beregnet på bakgrunn av en antakelse om, at tidsforbruket i år 2 og fremover utgjør 50 prosent av det tidsforbruk virksomhetene har skjønnet å ville anvende det første år. Det gjelder bare for virksomheter med mer enn 100 ansatte.

7.3.2 Løpende årlige administrative kostnader fremover

Beregningen er basert på intervju og standardisering av tidsforbruk relatert til innføring av en aktivitetsplikt med rapportering i årsberetningen for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. De intervjuede virksomhetene forventer imidlertid ikke at det vil være nevneverdig forskjell i administrativt kostnadsnivå med hensyn til om aktivitetsplikten gjelder personer med etnisk minoritetsbakgrunn eller personer med nedsatt funksjonsevne. Beregningene er vist i tabellen nedenfor. I Vedlegg 1 beskrives nærmere hvilke administrative aktiviteter som vi forutsetter gjennomføres i de ulike segmentene.

Tabell 7.1 Alternativ 2: Næringslivets totale forventede løpende (årlige) administrative kostnad for aktivitetsplikt for etnisitet

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer per virksomhet)	Populasjon (antall virksomheter)	Administrativ kostnad (mill kr.)	Antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
1 – 9	0,5	72 997	14,9	233 762	64
10 – 19	1,5	12 685	7,8	80 025	97
20 – 49	4,5	6 748	12,5	187 060	67
50 – 99	8	1 838	5,8	116 588	50
100 – 249	17	916	6,1	115 080	53
250 – 999	24	545	4,8	172 620	28
1000 +	36,5	93	1,3	279 000	5
TOTAL		95 822	53,2	1 184 134	

Kilde: ECON

Tabell 7.2 Alternativ 2: Kommunal sektor total forventet løpende (årlig) administrativ kostnad for aktivitetsplikt for etnisitet

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer per virksomhet)	Populasjon (antall virksomheter)	Administrativ kostnad (1000 kr.)	Antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	20	11	64	901	71
100-200	20	42	244	6 831	36
200-300	20	69	400	17 480	23
300-500	30	95	812	36 686	22
500-1000	30	114	975	80 866	12
1000-10000	60	115	1 898	257 022	7
10000 og mer	100	3	83	69 642	1
TOTAL		449	4 476	469 428	10

Kilde: ECON

Tilsvarende tabell for staten er vist i vedlegg 6. Vi beregner der et punktanslag for administrative løpende kostnader ved å etterleve kravene i alternativ 2 i staten på om lag 2 millioner kroner.

Av tabellen fremgår det at virksomhetene i privat sektor med mindre enn 50 ansatte til sammen har forventede løpende administrative kostnader på 35 mill. kr. årlig, noe som tilsvarer 2/3 av de samlede administrative kostnadene ved innføring av en aktivitetsplikt med krav om rapportering i årsberetningen. Det innebærer at man kan oppnå en betydelig administrativ lettelse for næringslivet ved for eksempel å unnta virksomheter med mindre enn 50 ansatte fra kravet om rapportering i årsberetningen.

Selv om det er tale om forskjellige målgrupper, tror vi kostnadene kan reduseres ved at aktivitetsplikten omfatter begge målgruppene. De løpende administrative kostnadene ved en aktivitets- og rapporteringsplikt som omfatter begge målgrupper vil således bli lavere enn om man la sammen kostnadsanslagene for hver gruppe i isolasjon.

I statsforvaltningen er arbeidsgiverne allerede pålagt krav som minst tilsvarer kravene i en aktivitetsplikt med rapportering (alternativ 2) for personer med etnisk minoritetsbakgrunn, jf. tidligere omtale. Samlet sett anser vi at alternativ 2 ikke medfører ytterligere administrative kostnader i staten for målgruppen personer med minoritetsbakgrunn. Vi legger imidlertid til grunn at det vil være løpende administrative merkostnader i størrelsesorden 2 millioner kroner årlig for målgruppen funksjonshemmede.

7.3.3 Administrative kostnader første år

Som nevnt i innledningen, vil særlig kostnadene ved å definere begreper og etablere et datagrunnlag variere mye, avhengig av virksomhetens ambisjonsnivå og størrelse. Det er derfor betydelig usikkerhet forbundet med å standardisere engangskostnadene. På den bakgrunn anser vi at det er for stor usikkerhet forbundet med å presentere et tall for denne typen administrative engangskostnader.

Intervjuene tyder også på at det vil være en stor forskjell på de administrative kostnader det første år (etablering av første rapportering) og kostnadene i år to og fremover (oppdatering og justering av tidligere rapporter). Når rutiner, analyser og mulige handlinger er gjennomført første gang, og teksten til den første rapportering i årsberetning er skrevet, vil kostnadene framover være vesentlig mindre - og kan formentlig bli redusert med 50 prosent. Dette gjelder særlig i de litt større virksomhetene, mens kostnadene neppe vil kunne reduseres i de mindre virksomhetene. Vi forutsetter at det administrative timeforbruket i år 2 og framover er 50 prosent lavere i virksomheter med minst 100 ansatte. I de mindre virksomhetene har vi ikke forutsatt lavere timeforbruk i år 2 og framover enn i år 1.

Vårt punktanslag for administrative kostnader i år 1 for virksomheter i privat sektor ved alternativ 2 er 65 millioner kroner, og for kommunal sektor 9 millioner kroner. Vi legger til grunn at det i staten bare blir administrative merkostnader for aktivitetsplikt for personer med nedsatt funksjonsevne. Punktanslaget for merkostnadene i år 1 er ca 3 millioner kroner.

7.3.4 Oppsummering – alternativ 2

Det framgår av det ovenstående at vi har beregnet punktanslag for de administrative kostnadene. Anslagene er imidlertid usikre. For å illustrere størrelsen på denne usikkerheten har vi beregnet et intervall for kostnadene som er lik punktanslaget pluss/minus 10 prosent. Våre anslag for løpende merkostnader er vist i tabellen nedenfor.

Løpende kostnader

Vårt punktanslag på forventede *løpende årlige administrative mer kostnader* for virksomhetene i privat sektor beregnes er 53 mill. kr. årlig - og i kommunal sektor til ca. 4 mill. kr. årlig jf tabell nedenfor. Vi har lagt til grunn at eksisterende aktivitets-/rapporteringsplikt i staten gjør at nye generelle krav om slik plikt ikke medfører ytterligere kostnader for statlige arbeidsgivere. Samlet blir de beregnede administrative kostnadene 57 millioner kroner.

Tabell 7.3 Alternativ 2: Forventet løpende (årlig) administrativ kostnad for år 2 og framover (etnisk minoritetsbakgrunn). Mill kr

	Punktanslag	Intervall
Næringslivets administrative kostnader	53	48-58
Kommunal sektors administrative kostnader	4	4-5
Statlig sektors administrative kostnader	-	-
Samlet	57	52-63

Kilde: ECON

Samlet sett anslår vi de løpende administrative kostnader forbundet med alternativ 2 til mellom 52 og 63 millioner kroner årlig på varig basis.

Hvis det innføres en aktivitetsplikt bare for personer med nedsatt funksjonsevne, vil den total forventede løpende årlig administrativ kostnad for år to og fremover også være i omegnen av 57 mill. kr. Siden vi for denne målgruppen også må påregne merkostnader også i staten, må vi legge til administrative kostnader i statlig sektor på knapt 2 mill. kr. De samlede kostnadene i dette tilfellet blir således 59 mill. kr.

Kostnader i år 1

Vi har forutsatt at administrativt timeforbruk i virksomheter med mer enn 100 ansatte kan halveres fra år 2 og framover. Siden næringslivet omfatter mange små virksomheter, betyr dette at kostnadsreduksjonen fra år 1 til år 2 blir vesentlig mindre enn 50 prosent i private virksomheter.

Tabell 7.4 Alternativ 2: Forventet administrativ kostnad for år 1 (etnisk minoritetsbakgrunn). Mill kr

	Punktanslag	Intervall
Næringslivets administrative kostnader	65	58-72
Kommunal sektors administrative kostnader	9	8-10
Statlig sektors administrative kostnader	-	-
Samlet	74	67-81

Kilde: ECON

Samlet sett anslår vi de administrative kostnader forbundet med alternativ 2 til mellom 67 og 81 millioner kroner i år 1.

7.4 Administrative kostnader under alternativ 3 – handlingsplan

7.4.1 Generelle forutsetninger

Vi gjør i hovedsak de samme vurderingene som i alternativ 2.

Det er også i alternativ 3 stor forskjell på de administrative kostnader det første året (med etablering av en handlingsplan) og kostnadene i år to og fremover (hvor handlingsplanen skal oppdateres og justeres). Når rutiner, analyser, mål og strategier er på plass, og teksten til den første handlingsplan er skrevet, vil kostnadene framover være vesentlig mindre - og kan formentlig bli redusert med 50 prosent. Dette gjelder

alle segmenter, i motsetning til i alternativ 1, hvor vi antok denne reduksjonen bare for virksomheter med minst 10 ansatte.

Vi forutsetter uansett at virksomheter med under 10 ansatte er unntatt fra reglene om å utarbeide handlingsplan (i likhet med den svenske modell).

Vi forutsetter også at statlig sektor allerede er pålagt kravene i alternativ 3 for så vidt angår den del som vedrører personer med etnisk minoritetsbakgrunn, dvs. det er ingen merkostnader i statlig sektor for denne målgruppen. Det er imidlertid merkostnader for målgruppen personer med nedsatt funksjonsevne (se beregning i vedlegg 6).

Vi forutsetter, i likhet med hva vi gjør under alternativ 2, at kostnadene vil kunne reduseres ved at aktivitetsplikten omfatter begge målgruppene. De løpende administrative kostnadene ved en aktivitets- og rapporteringsplikt som omfatter begge målgrupper vil således bli lavere enn om man la sammen kostnadsanslagene for hver gruppe i isolasjon.

7.4.2 Løpende administrative kostnader framover

Beregningene er basert på intervju og standardisering av tidsforbruk relatert til innføring av en aktivitetsplikt for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. De intervjuede virksomhetene forventer ikke at det vil være nevneverdig forskjell i administrativt kostnadsnivå med hensyn til om aktivitetsplikten gjelder personer med etnisk minoritetsbakgrunn eller personer med nedsatt funksjonsevne. Vi forutsetter at virksomheter med mindre enn 10 ansatte unntas fra kravene om å utarbeide handlingsplan.

Resultater og forutsetninger er vist i tabellene nedenfor. En nærmere beskrivelse av omfanget av administrative aktiviteter og timeforbruk i ulike segmenter er vist i vedlegg.

Tabell 7.5 Alternativ 3: Næringslivet, forventet løpende (årlig) administrativ kostnad ved aktivitetsplikt for etnisitet

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer per virksomhet)	Populasjon (antall virksomheter)	Administrativ kostnad (mill.kr.)	Antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
1 – 9	Unntatt	Unntatt	Unntatt	Unntatt	Unntatt
10 – 19	7	13 290	38,1	80 025	477
20 – 49	11	6 748	30,4	187 060	163
50 – 99	17	1 838	12,3	116 588	106
100 – 249	22	916	7,5	115 080	65
250 – 999	29	545	5,8	172 620	34
1000 +	45	93	1,6	279 000	5
TOTAL		23 430	95,7	950 372	

Kilde: ECON

Tabell 7.6 *Alternativ 3. Kommunal sektor, forventet løpende (årlig) administrativ kostnad ved aktivitetsplikt for etnisitet*

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer per virksomhet)	Populasjon (antall virksomheter)	Administrativ kostnad (1000 kr.)	Antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	25	11	80	901	89
100-200	40	42	487	6.831	71
200-300	45	69	900	17.480	52
300-500	50	95	1 354	36.686	37
500-1000	55	114	1 787	80.866	22
1000-10000	110	115	3 479	257.022	14
10000 og mer	200	3	165	69.642	2
TOTAL		449	8.252	469.428	18

Kilde: ECON

Tilsvarende tabell for staten er vist i vedlegg.

Av tabellen fremgår det at virksomhetene i privat sektor med mindre enn 50 ansatte til sammen har forventede løpende administrative kostnader på 68 mill kr årlig, noe som utgjør 70 prosent av de samlede administrative kostnadene ved innføring av en aktivitetsplikt med krav om å utarbeide handlingsplan. Dette til tross for at vi allerede har unntatt virksomheter med mindre enn 10 ansatte i beregningen. Man kan således oppnå en betydelig administrativ lettelse for næringslivet ved for eksempel å utvide unntaket fra kravene til å gjelde virksomheter med mindre enn 50 ansatte.

Med våre forutsetninger får vi et punktanslag på løpende administrative kostnader i år 2 og framover på omtrent 103 millioner kroner i privat og i kommunal sektor. I tilfellet med aktivitetsplikt for personer med nedsatt funksjonsevne kommer administrative kostnader i statlig sektor på ca. 3 mill. kr. i tillegg.

7.4.3 Administrative kostnader første år

For engangskostnadene antar vi at her er situasjonen den samme som i alternativ 2. Det vil ikke være nevneverdig forskjell på om man skal rapportere i årsberetning eller utarbeide en handlingsplan. Virksomhetene skal i begge tilfelle sette sig inn i de nye reglene, definere begreper, etablere et datagrunnlag og justere eksisterende systemer og rutiner. Vi har som nevnt ikke beregnet engangskostnader.

Vi har forutsatt at de løpende administrative kostnadene ved å utarbeide (dvs. i praksis å oppdatere) handlingsplanen i år 2 og framover, er 50 prosent av disse kostnadene første gang det skal utarbeides en slik plan (år 1). Vi forutsetter at dette gjelder i alle segmenter.

Vårt punktanslag på administrative kostnader i år 1, er 191 millioner kroner for privat sektor (se vedlegg 4), 17 millioner i kommunal sektor (se vedlegg 5) og 6 millioner i staten (se vedlegg 7). Dette gjelder for personer med nedsatt funksjonsevne. For personer fra etniske minoriteter forutsetter vi at de eksisterende reguleringene tilsvarer

pliktene etter alternativ 3, slik at det ikke kommer noen administrative merkostnader under dette alternativet, utover de som allerede kreves i staten.

7.4.4 Oppsummering – alternativ 3

Punktanslagene for de administrative kostnadene er usikre. For å illustrere størrelsen på denne usikkerheten har vi beregnet et intervall for kostnadene som er lik punktanslaget pluss/minus 10 prosent. Våre anslag er vist i tabellene nedenfor.

Løpende kostnader

Vårt punktanslag på forventede *løpende årlige administrative mer kostnader* for virksomhetene i privat sektor beregnes er 95 mill. kr. årlig - og i kommunal sektor til ca. 8 mill. kr. årlig jf tabell nedenfor. Vi har lagt til grunn at eksisterende aktivitets-/rapporteringsplikt i staten gjør at nye generelle krav om slik plikt ikke medfører ytterligere kostnader for statlige arbeidsgivere. Samlet blir de beregnede administrative kostnadene 103 millioner kroner.

Tabell 7.7 Alternativ 3: Forventet løpende (årlig) administrativ kostnad for år 2 og framover (etnisk minoritetsbakgrunn). Mill kr

	Punktanslag	Intervall
Næringslivets administrative kostnader	95	86-105
Kommunal sektors administrative kostnader	8	7,5-9
Statlig sektors administrative kostnader	-	-
Samlet	103	93-113

Kilde: ECON

Hvis det innføres en aktivitetsplikt bare for personer med nedsatt funksjonsevne, vil det likevel påløpe merkostnader i staten på i størrelsesorden 3 millioner kroner årlig. Hvis vi legger disse kostnadene til kostnadene i øvrige sektorer, vil en aktivitetsplikt for funksjonshemmede medføre en samlet merkostnad på 106 mill. kr.

Samlet sett anslår vi de løpende administrative kostnader forbundet med alternativ 3 til mellom 93 og 113 millioner kroner årlig på varig basis (ekskl. statlige kostnader for personer med nedsatt funksjonsevne).

Kostnader i år 1

Vi har forutsatt at administrativt timeforbruk i alle virksomheter kan halveres fra år 2 og framover. Beregnede administrative kostnader i år 1 er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 7.8 Alternativ 3: Forventet administrativ kostnad for år 1 (etnisk minoritetsbakgrunn). Mill kr

	Punktanslag	Intervall
Næringslivets administrative kostnader	191	172-210
Kommunal sektors administrative kostnader	17	15-18
Statlig sektors administrative kostnader	-	-
Samlet	208	188-229

Kilde: ECON

Samlet sett anslår vi de administrative kostnader forbundet med alternativ 3 til mellom 188 og 229 millioner kroner i år 1.

Hvis det innføres en aktivitetsplikt bare for personer med nedsatt funksjonsevne, vil det likevel påløpe merkostnader i staten på i størrelsesorden 6 millioner kroner årlig. Hvis vi legger disse kostnadene til kostnadene i øvrige sektorer, vil en aktivitetsplikt for funksjonshemmede medføre en samlet merkostnad på 214 mill. kr.

7.5 Fordeling av næringslivets samlede kostnader på administrative aktiviteter

I dette avsnittet dokumenterer vi nærmere hvilke typer aktiviteter som står for merkostnadene: datainnsamling, analyse, skriving av tekst og interne møter.

Fordelingen av de samlede kostnader i år 1 (eksklusiv engangskostnadene) på administrative aktivitetene er vist i tabellene nedenfor:

Tabell 7.9 Næringslivets administrative kostnader ved ulike aktiviteter. Mill. kr. Alternativ 2/år 1

Segment	Datainnsamling	Analyse	Skrive	Interne møter	Total
1 til 9	0,0	0,0	15,0	0,0	15,0
10 til 19	0,0	0,0	2,6	5,2	7,8
20 til 49	0,0	0,0	6,9	5,5	12,4
50 til 99	0,0	0,0	2,2	3,6	5,8
100 til 249	1,4	2,1	2,2	6,5	12,2
250 til 999	1,6	2,4	2,0	3,6	9,6
1000+	0,6	0,6	0,3	1,0	2,5
Total	3,6	5,1	31,2	25,4	65,3
Prosent	0,05	0,08	0,48	0,39	1

Kilde: ECON

Tabell 7.10 Næringslivets administrative kostnader ved ulike aktiviteter. Mill. kr. Alternativ 3/år 1

Segment	Datainnsamling	Analyse	Skrive	Interne møter	Total
1 til 9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 til 19	10,9	21,8	32,7	10,9	76,3
20 til 49	5,5	11,1	33,2	11,1	60,9
50 til 99	2,9	4,3	8,7	8,7	24,6
100 til 249	1,4	3,4	4,7	5,4	14,9
250 til 999	1,2	2,0	2,8	5,6	11,6
1000+	0,6	0,6	0,8	1,2	3,2
Total	22,5	43,2	82,9	42,9	191,5
Prosent	0,12	0,23	0,43	0,22	1

Kilde: ECON

Tabell 7.11 Næringslivets administrative kostnader ved ulike aktiviteter. Mill. kr. Alternativ 2/år 2 og framover

Segment	Datainnsamling	Analyse	Skrive	Interne møter	Total
1 til 9	0,0	0,0	15,0	0,0	15,0
10 til 19	0,0	0,0	2,6	5,2	7,8
20 til 49	0,0	0,0	6,9	5,5	12,4
50 til 99	0,0	0,0	2,2	3,6	5,8
100 til 249	0,7	1,1	1,1	3,2	6,1
250 til 999	0,8	1,2	1,0	1,8	4,8
1000+	0,3	0,3	0,2	0,5	1,3
Total	1,8	2,6	29,0	19,8	53,2

Kilde: ECON

Tabell 7.12 Næringslivets administrative kostnader ved ulike aktiviteter. Mill. kr. Alternativ 3/år 2 og framover

Segment	Datainnsamling	Analyse	Skrive	Interne møter	Total
1 til 9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 til 19	5,4	10,9	16,3	5,5	38,1
20 til 49	2,8	5,5	16,6	5,5	30,4
50 til 99	1,4	2,2	4,4	4,3	12,3
100 til 249	0,7	1,7	2,4	2,7	7,5
250 til 999	0,6	1,0	1,4	2,8	5,8
1000+	0,3	0,3	0,4	0,6	1,6
Total	11,2	21,6	41,5	21,4	95,7
Prosent	0,12	0,23	0,43	0,22	1

Kilde: ECON

Tallene skal kun tas som en grov indikator på fordelingen av kostnader, siden det har vært vanskelig få virksomhetene å skjelne mellom tid anvendt på datainnsamling, analyse og skrive tekst. Til gjengjeld har virksomhetene vært relativt presise i deres anslag på forventet til interne møter.

Det første året er de største kostnader ved alternativ 2 å rapportere i årsberetning/årsrapport å skrive teksten til årsberetningen og til avholdelse av interne møter til drøfting av aktivitetsplikten, situasjonen i virksomheten og hvilke initiativer som bør settes i gang. Særlig i de mindre virksomhetene har aktivitetene vært rettet mot å skrive avsnittet til årsberetningen, en oppgave som typisk løses av direktøren selv eller av en regnskapssjef.

I alternativ 3 er de største kostnadene ved å utarbeide en handlingsplan først og fremst å skrive utkast og endelig utgave av selve handlingsplanen. Disse kostnadene utgjør 43 prosent av de samlede kostnader. Også analyse og interne møter veier tungt hver med ca. 20 prosent.

Generelt øker kostnadene vesentlig på alle administrative aktivitetene hvis innføring av aktivitetsplikt følges av krav om å utarbeide en handlingsplan frem for rapportering i årsrapport.

Fordelingen av de samlede løpende kostnader i år 2 og fremover på administrative aktivitetene er vist i tabellene nedenfor:

Fordelingen av de løpende administrative kostnadene er beregnet på bakgrunn av en antakelse om at tidsforbruket i år 2 og fremover utgjør 50 prosent av det tidsforbruk virksomhetene har antatt å ville anvende i år 1. Vi har antatt at i alternativ 2 gjelder denne reduksjon på 50 prosent bare for virksomheter i segmenter med mer enn 100 ansatte mens den gjelder alle segmenter i alternativ 3.

Generelt peker beregningene på hvilke krav som medfører de største kostnader for virksomhetene, og dermed også som det vil ha størst effekt å endre. Beregningene viser at det vil være størst effekt i form av administrative lettelser for næringslivet ved å unnta virksomhetene med mindre enn 50 ansatte fra kravene om rapportering enten det er i et avsnitt i årsberetningen eller å utarbeide en handlingsplan. Det siste er likevel klart det mest kostnadskrevende for mindre virksomheter.

7.6 Tiltakskostnader

Uansett hvilket alternativ som velges, innebærer en ny aktivitetsplikt at det gjennomføres tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Det er imidlertid opp til den enkelte virksomhet å bestemme hvilke tiltak som skal gjennomføres. Det er således et temmelig åpent spørsmål hvor mye mer ressurser, som vil settes inn i tiltak for å fremme inkludering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn og med nedsatt funksjonsevne. Vi har derfor ikke beregnet samlede tiltakskostnader som følge av aktivitetsplikten. Vi presenterer nedenfor mulige tiltak og grove anslag på kostnadene ved disse.

Flere av de statlige virksomhetene/etatene har gjennomført tiltaket å innkalle minst en kvalifisert søker person med minoritetsbakgrunn i enhver ansettelsessak. Andre tiltak er å skrive i annonsetekster at for eksempel personer med minoritetsbakgrunn oppfordres til å søke. Andre tiltak kan også være korte opplæringsprogram i språk for nyansatte med minoritetsbakgrunn.

Eksempel 1: Innkalle minst en kvalifisert innvandrere ved alle ansettelser. Vi forutsetter at dette fører til at det ved hvert intervju kalles inn en ekstra søker i forhold til hva som ellers ville vært tilfellet, noe som imidlertid ikke trenger å være en realistisk forutsetning.

Forutsetninger: Gjennomsnittlig turnover 5 prosent, det er en kvalifisert innvandrere som søker på 10 prosent av jobbene, hvert intervju tar 1,5 time, timekostnad: 500 kroner.

Tiltakskostnad for hele økonomien: 3,8 mill kr.

Eksempel 2: Språkkurs for innvandrere

Forutsetninger: Bedrift med 1000 ansatte, 10 nyansatte innvandrere, 2 ukers introduksjonskurs i språk. De får lønn under kurset. I tillegg kommer utgifter til lærer. Tiltakskostnad for bedriften: 144.000 kroner eller 144 kroner per ansatt.

8 Kostnader for andre aktører

De ulike løsningsalternativene retter seg også mot andre aktører enn arbeidsgiverne. Også "arbeidslivets organisasjoner" og det offentlige i egenskap av å være tjenesteprodusent og myndighetsutøver omfattes av aktivitets- og redegjørelsesplikten. Siden loven er lite spesifikk med hensyn til hvilke plikter den krever, vil vi i det følgende bare kort diskutere hvilke typer kostnader disse to aktørgruppene kan bli påført.

8.1 Arbeidslivets organisasjoner

Ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner arbeider aktivt i samarbeid med myndighetene for å rekruttere IA-bedrifter og å hjelpe medlemmene i å oppnå IA-avtalens mål. Blant målene er å rekruttere flere funksjonshemmede og å redusere avgangen blant eldre arbeidstakere, som i mange tilfeller kan ha fått sin funksjons- og/eller arbeidsevne redusert.

En lov om aktivitetsplikt vil for disse organisasjonene kunne innebære, at de føler en forpliktelse til å utarbeide veiledere med mer for medlemmene, for å understøtte og gjøre det lett for virksomhetene å følge bestemmelsene i aktivitets- og rapporteringsplikten.

Vårt intervju med en organisasjon antyder at veiledninger neppe kan stå alene. En erfaring fra veiledninger som denne organisasjonen valgte å utarbeide i tilknytning til reglene for likestilling, er at få virksomheter etterspurte materialet. Dette til tross for at det ble utarbeidet veiledningsmateriale som var særlig rettet mot små bedrifter. Denne erfaringen kan ses som en bekreftelse på at det er vanskelig å nå ut til mindre bedrifter hvor det er eieren selv, eller en ansatt daglig leder, som ivaretar oppgaven med å oppfylle rapporteringsplikten.

Organisasjonen peker på at dersom det innføres en ny aktivitets- og redegjørelsesplikt, er det viktig å få avdekket hva medlemmene etterspør av informasjon, og hvordan man mest hensiktsmessig kan formidle informasjon til virksomhetene. Alternativene kan for eksempel være å tilby kurs, holde informasjonsmøter, sende ut nyhetsbrev, e-post med mer.

Disse aktivitetene vil medføre kostnader for organisasjonen i form av intern arbeidstid til å identifisere behovet for informasjon, å utarbeide tekster til hjemmeside, veiledningsmateriale, løpende veiledning, kurs med mer. Dessuten kan det være kostnader til kjøp av ekstern bistand, trykkeutgifter, gjennomføring av undersøkelser og til kursgjennomføring.

Omfanget av disse kostnadene vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå den enkelte organisasjon velger å legge seg på. Vi tror at man gjennom samarbeid mellom organisasjonen og Ombudet vil kunne begrense tiltakskostnadene både hos Ombudet og i organisasjonene. Et grovt skjønn er, at en (større) organisasjon kan tenkes å ville anvende 0,25 årsverk og 100.000 kr. til forskjellige tiltak for å lette virksomhetenes eller medlemmenes arbeide med å følge reglene.

8.2 Likestillings- og diskrimineringsombudet

I oppdraget inngår også å vurdere ressursbehovet for Likestillings- og diskrimineringsombudet, som skal håndheve loven, under de ulike alternativene. Etter vår vurdering er det ingen entydig sammenheng mellom hvilket løsningsalternativ som eventuelt blir besluttet, og behovet for ressurser hos Ombudet. Isteden er det etter vår vurdering naturlig å se bevilgningene til Ombudet som et ledd i den samlede statlige politikken for å endre arbeidslivets atferd overfor etniske minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse.

Politikken er kombinasjonen av lovbestemmelser og håndhevelsesregime, der begge faktorene må ses som like viktige. Innenfor et gitt lovverk vil effekter og kostnader i arbeidslivet høyst sannsynlig avhenge av sannsynligheten for å bli kontaktet av Ombudet og å få en eventuell redegjørelse vurdert i forhold til de standarder som loven og Ombudets egne vurderinger setter. Staten har en selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til hvor store ressurser som skal settes inn.

Etter skjerpningen av aktivitetsplikten i likestillingsloven i 2004 gjennomførte Ombudet en gjennomgang av redegjørelsen om likestilling i en del større bedrifter og offentlige virksomheter (kommuner og statlige arbeidsgivere). Arbeidet innebar at man gjennomgikk redegjørelsene og vurderte om de tilfredsstilte Ombudets retningslinjer. Til sammen satte man inn i størrelsesorden 1,5 årsverk i dette arbeidet. De fleste virksomhetene som ble vurdert hadde mer enn 500 ansatte.

Når dette er sagt, er det selvsagt en sammenheng mellom hvor ambisiøs loven er og hvor mye ressurser som Ombudet bør sette inn, for at lovbestemmelsene skal ha effekt. Hvis rapporteringen skal ha noen effekt over tid, bør arbeidsgiverne regne med at det er en viss sannsynlighet for at noen leser den.

Ombudet kan legge opp sin håndhevelse og sitt arbeid på ulike måter. En mulighet er å benytte rapporteringen til å komme i dialog med grupper av bedrifter eller bransjer, og å framheve gode eller dårlige eksempler der informasjon om bedriften i offentligheten virker sammen med bedriftens ønske om et godt omdømme. Etter det vi forstår, er det langs slike linjer Ombudet nå ønsker å utvikle sine arbeidsmåter.

Det er vår vurdering at Ombudet som minimum bør ha til oppgave å utforme klare retningslinjer for hva en ny aktivitetsplikt innebærer for virksomhetene. Dessuten må Ombudet utarbeide veiledning i hvordan virksomhetene mest hensiktsmessig kan etterleve reglene. For å sikre handling i virksomhetene bør Ombudet også ha kapasitet til å synliggjøre reglene ved for eksempel å gjennomføre en opplysningskampanje. Denne bør senere følges opp med undersøkelser av i hvilken grad virksomhetene etterlever kravene. Her bør Ombudet ha mulighet for å synliggjøre hvilke virksomheter som ikke etterlever aktivitetsplikten.

Det er vanskelig å angi tall for hva som er et minstenivå for hvor mye ressurser som bør settes inn. Basert på erfaringene med et ressursforbruk på 1½ årsverk for å håndheve rapporteringsplikten i likestillingsloven, anser vi at Ombudet som minimum bør tilføres 3 ekstra årsverk - forutsatt at aktivitetsplikten kommer til å omfatte både "etnisitet" og "nedsatt funksjonsevne". En slik ressursmengde vil kunne dekke en innsats til å utarbeide retningslinjer, løpende veiledning/rådgivning, kontakt til og koordinering med organisasjonene, løpende oppfølging med mer. Dessuten bør Ombudet tilføres ekstra budsjettmidler i størrelsesordenen 2 millioner kr. årlig til kjøp av ekstern bistand til å

gjennomføre opplysningskampanjer, undersøkelser, veiledningsmaterialer med mer. Behovet for slike eksterne midler er størst i en oppstartsfase og vil trolig bli mindre etter hvert.

9 Vurderinger av nytte og kostnad ved ulike alternativer - regneeksempler

9.1 Beregninger

I dette kapitlet viser vi *eksempler* på mulige samfunnsøkonomiske gevinster som vil kunne høstes i den grad flere i målgruppen kommer i jobb.

Tallgrunnlaget er presentert i Tabell 9.1.

Tabell 9.1 Beregning av samfunnsøkonomisk gevinst ved at en person går fra å være sosialhjelpsmottaker til å komme i jobb. Kroner

		Beregningsalternativ		
		1	2	3
1	Årslønn	300 000	250 000	200 000
2	Verdiskaping (lønnskostnad)	360 000	300 000	240 000
3	Reduserte stønader	100 000	100 000	100 000
4	Økte skatteinntekter	142 000	115 000	88 000
5	mer personskatt (25 % av lønn)	75 000	62 500	50 000
6	mer arbeidsgiveravgift (14 % av lønn)	42 000	35 000	28 000
7	mer moms (20 % av utgift inkl moms)	25 000	17 500	10 000
8	Memo: Økt disponibel inntekt	125 000	87 500	50 000
9	Redusert offentlig finansieringsbehov	242 000	215 000	188 000
10	Redusert skattekostnad	48 400	43 000	37 600
11	Samfunnsøkonomisk gevinst	408 400	343 000	277 600

Kilde: ECON

Den samfunnsøkonomiske verdien av flere i jobb, er verdien av den økte produksjonen som kan tilskrives økt sysselsetting i målgruppen. Dette er lik økningen i timeverk multiplisert med brutto lønn inklusive arbeidsgiveravgift. Vi opererer med tre alternativer til årslønn for personer som kommer i jobb – 200.000, 250.000 og 300.000 kroner. Dette er relativt lave lønninger sammenlignet med gjennomsnittet i Norge. Vi tror det er realistisk å lege til grunn at lønnsnivået blant funksjonshemmede og personer med minoritetsbakgrunn vil være relativt lavt. Forutsetningene om lønn per årsverk er gitt i linje 1. Tillagt arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader på til sammen 20 prosent, framkommer lønnkostnadene per årsverk i linje 2. Lønnkostnadene per årsverk er estimatet på den samfunnsøkonomiske verdiskapingen per årsverk.

Dersom flere kommer i jobb, vil det offentlige vil få redusert sine stønadsutbetalinger. I tillegg vil personer som kommer i jobb betale mer skatt enn før, både fordi stønader

beskattes lavere enn annen inntekt og fordi gjennomsnittlig skatteprosent er høyere jo høyere inntektsnivået er. Vi forutsetter at personen i referansesituasjonen er sosialhjelpsmottaker og mottar 100.000 kroner per år i sosialhjelp. Det betales ikke skatt av dette beløpet. I den alternative situasjonen der personen er kommet i jobb, mottar vedkommende en årslønn på (i mellomalternativet) 250.000 kroner og betaler skatt av dette. Med en forutsatt gjennomsnittlig skatteprosent på 25 på lønnsinntekt, blir skatten 62.500 kroner. Siden det ikke ble betalt skatt i referansesituasjonen, blir også økningen i offentlige skatteinntekter 62.500 kroner.

Når personen kommer i jobb, øker også innbetalt arbeidsgiveravgift (14 prosent av lønnsinntektene). Det gir en økning i offentlige skatteinntekter på 35.000 kroner.

Den enkelte får en økning i disponibel inntekt lik årslønn etter skatt (250.000 - 62.500) fratrukket sosialhjelpen i referansesituasjonen (100.000). Til sammen øker disponibel inntekt med 87.500 kroner.

Hvis hele denne inntektsøkningen forbrukes, vil en del av dette være merverdiavgift, som er 25 prosent av prisen ekskl. avgift. For hver krone personen kjøper (inkl. avgift), er 20 prosent merverdiavgift. Økningen i merverdiavgift blir således 0,2 multiplisert med økningen i disponibel inntekt. I alternativ 2 blir økningen i det offentliges inntekter fra merverdiavgift 17.500 kroner.

Samlet reduseres det offentliges finansieringsbehov (reduisert stønad og økte skatteinntekter) med 215.000 kroner (linje 9).

Som nevnt i kapittel 4, oppstår det en samfunnsøkonomisk gevinst ved redusert offentlig finansieringsbehov (summen av reduserte stønadsutbetalinger og økte skatteinntekter fra personen som kom i jobb). I tråd med retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser i Finansdepartementets veileder (Finansdepartementet, 2005), settes den samfunnsøkonomiske gevinsten til 20 prosent av endringen i offentlig sektors finansieringsbehov. Reduksjonen i offentlig finansieringsbehov på 215.000 kroner gir opphav til en samfunnsøkonomisk gevinst på 43.000 kroner.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at sysselsettingen øker med ett årsverk, er i alternativ 2, drøyt 340.000 kroner (linje 11). Denne gevinsten kommer dels av den direkte økningen i verdiskapingen på 300.000 kroner som følge av at personen kommer i jobb, og dels av at redusert stønadsutbetaling og økt skatteinngang gir redusert offentlig finansieringsbehov. Denne siste faktoren gir en redusert skattekostnad (dvs. en samfunnsøkonomisk gevinst) på 43.000 kroner.

9.2 Sammenstilling av nytte og kostnader

Vi estimerer et punktanslag for løpende administrative kostnader ved alternativ 2 til 57 millioner kroner. Dette er kostnader som arbeidsgiverne må antas å pådra seg hvert år. Kostnadene i år 1 var i alternativ 2 74 millioner kroner²⁰. I tillegg kommer ekstra-kostnader i Likestillings- og diskrimineringsombudet. Som et skjønsmessig anslag på

²⁰ Disse kostnadene gjelder målgruppen personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Her antas det ingen merkostnader i staten. For målgruppen personer med nedsatt funksjonshemmede antar vi merkostnader i staten på 2-3 millioner kroner, som kommer i tillegg.

gjennomsnittlige årlige kostnader ved alternativ 2, legger vi til grunn 60 millioner kroner.

Vi presenterer i dette avsnittet regneeksempler for hvor mye sysselsettingen i de to målgruppene må øke for at de samfunnsøkonomiske årlige gevinstene skal komme opp på dette nivået. Vi legger forutsetningene om lønn i alternativ 2 til grunn (250.000 kroner per årsverk). Forutsettes lavere lønn, kreves det større økning i sysselsettingen for at de samfunnsøkonomiske gevinstene skal bli høyere enn kostnadene. Forutsettes det høyere lønn, er kravet til økning i sysselsettingen målt i antall årsverk, mindre.

Med forutsetningene i alternativ 2, vil en sysselsettingsøkning på 175 årsverk gi en samfunnsøkonomisk gevinst som tilsvarer våre anslåtte kostnader på 60 millioner kroner per år. I gjennomsnitt tror vi at hver person som eventuelt kommer i jobb som følge av aktivitetsplikten, vil arbeide mindre enn full tid. Vi forutsetter at i gjennomsnitt vil hver ny person som kommer i jobb, arbeide $\frac{3}{4}$ årsverk. Økningen på 175 årsverk tilsvarer således en økning i antall sysselsatte personer med 230. Dette tallet er usikkert, og er blant annet avhengig av forutsetninger om lønnsnivået blant personer i målgruppene. Skjønnsmessig antar vi at en økning på 200-300 personer vil være et rimelig intervall for økningen i sysselsetting som vil gi samfunnsøkonomiske nytteeffekter som tilsvarer de samfunnsøkonomiske kostnadene. Hvor mye er dette i forhold til antall funksjonshemmede og antall personer med etnisk minoritetsbakgrunn?

Ifølge SSBs arbeidskraftundersøkelse var det i 2006 454.000 personer med funksjonshemming. Av disse var 208.000 i jobb og 246.000 uten jobb. Økningen på 200-300 sysselsatte tilsvarer omtrent 0,1 prosent av alle sysselsatte funksjonshemmede i henhold til AKUs definisjon.

I 2006 var det 204.000 ikkevestlige innvandrere mellom 16 og 66 år i Norge. Av førstegenerasjons innvandrere var 57,5 prosent i jobb i 2005 (SSB registerstatistikk). Benytter vi denne prosenten til å anslå sysselsettingen blant ikkevestlige innvandrere i 2006, var 117.000 ikkevestlige innvandrere mellom 16 og 66 år i jobb i 2006. En økning i sysselsettingen på 200-300 personer i denne gruppen, innebærer en sysselsettingsøkning på omtrent 0,2 prosent. Det innebærer en økning i sysselsettingsandelen (andelen av de 204.000 personene som var i jobb) på 0,1 prosentpoeng.

10 Vurderinger og anbefalinger

Vi redegjør i dette kapitlet for våre overordnede vurderinger av hensiktsmessigheten ved de tre alternativene, samt vurderinger og anbefalinger knyttet til den konkrete utformingen av en aktivitetsplikt.

10.1 Valg av reguleringsregime

Vi anbefaler at en ny aktivitetsplikt bør følges av en form for redegjørelsesplikt - denne kan så være mer eller mindre omfattende.

Tilbakemeldingene fra de intervjuede virksomhetene og de to fokusgruppene med deltagelse av arbeidsgivere, personer fra "tiltaksapparatet" og brukere er at en ny aktivitetsplikt oppfattes som noe positivt som vil bidra til å sette et sterkere søkelys på initiativer i virksomhetene for å ansette personer i målgruppene. Det er også de intervjuede virksomhetenes vurdering at dette vil gjelde også dersom det innføres en aktivitetsplikt uten en samtidig rapporteringsplikt (alternativ 1). De intervjuede vurderer det også slik at effekten vil bli større i takt med at rapporteringskravene økes. En rapporteringsplikt vil også gi Ombudet større legitimitet og mulighet til å kommunisere aktivitetsplikten med de enkelte virksomhetene. Ombudets erfaringer fra likestillingsområdet har vist at nettopp Ombudets legitimitet og adgang til å kommunisere med virksomheten om aktivitetsplikten er en viktig drivkraft for forandringer i virksomhetene. Vi anser det derfor for viktig at innføring av en aktivitetsplikt følges av en form for redegjørelsesplikt.

Ombudet vil ha en meget viktig rolle i å fremme forandringer i virksomhetene. Derfor er det viktig å ta stilling til hvilket ambisjonsnivå som er nødvendig med hensyn til Ombudets virkemidler og ressurser.

Virkemidlene kan spenne fra konferanser, seminarer, workshops, direkte dialog ved virksomhetsbesøk, informasjonsfoldere, undersøkelser, artikler om god praksis i medierne, opplysning om mulighet for tilskudd til gjennomføring av tiltak, generell orientering og informasjon i nyhets breve til virksomhetene med mer.

Det er vår vurdering at offentliggjørelse av undersøkelser av virksomhetenes etterlevelse av aktivitetsplikten - og mulighet for å synliggjøre, hvilke virksomheter som ikke etterlever aktivitetsplikten – vil være en vesentlig drivkraft for forandringer og handling i virksomhetene.

Vi anser at en aktivitetsplikt vil være et første skritt i en langsiktig prosess med sikte på å skape holdningsendringer i virksomhetene. For å sikre resultater er det viktig at aktivitetsplikten følges aktivt opp av organisasjonene.

Det må forventes at der kan forekomme både holdningsmessige og økonomiske barrierer blant virksomhetene i forhold til å etterleve en ny aktivitetsplikt. Der er følgelig behov for å gjennomføre en kommunikasjonsstrategi som med fordel kan tilrettelegges i nært samarbeid med arbeidslivets organisasjoner. Her kan virkemidlene spenne fra konferanser, seminarer, informasjonsfoldere, artikler om god praksis i

medeierne, opplysning om mulighet for tilskudd til gjennomføring av tiltak, generell orientering og informasjon i nyhets breve til virksomhetene med mer.

10.2 Det er behov for klare regler

Det må defineres klart hva som skal forstås med personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne.

Tilbakemeldingene fra intervjuene med virksomhetene viser at der hersker uklarhet med hva som skal forstås med begrepene ”etnisk minoritetsbakgrunn” og ”nedsatt funksjonsevne”. Det vil være u hensiktsmessig at hver enkelt virksomhet skal bruke tid på å finne frem til en definisjon. Samtidig har enkelte virksomheter peket på, at det er en ”følsom” diskusjon å ta i virksomheten. Resultatet kan for øvrig bli at virksomhetene kommer frem til forskjellige definisjoner, hvilket vil gjøre sammenligninger på tvers av virksomhetene problematisk. Derfor mener vi det kan spares betydelige kostnader og oppnås gevinster ved bruken av tallene dersom det utarbeides sentrale retningslinjer for hvordan virksomhetene skal definere personer med etnisk minoritetsbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne.

Det bør så langt som mulig tydeliggjøres hvilke krav som stilles til virksomhetene.

Tilbakemeldingene fra intervju med virksomhetene viser at virksomhetene har vanskelig for å forstå hva de nye reglene om aktivitetsplikt helt konkret kommer til å bety for dem. Usikkerhet om reglens innhold kan bidra til irritasjon i virksomhetene og gi en negativ oppfatning av aktivitetsplikten fra starten. For å sikre at en ny aktivitetsplikt blir godt mottatt i virksomhetene, er det viktig at de berørte virksomhetene enkelt og hurtig kan sette seg inn i de nye reglene, at definisjonene av etnisk minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne er klare og operative, og at det tydelig fremgår hvilke administrative oppgaver virksomhetene må utføre for å etterleve reglene.

Lovforslaget bør følges av en kommunikasjonsplan overfor virksomhetene

Det er vår vurdering at et lovforslag om en ny aktivitetsplikt bør følges av en plan for hvordan man vil kommunisere bakgrunn, formål og innholdet i de nye reglene til virksomhetene. Det vil bidra til å minimere den tid som virksomhetene trenger å bruke på å sette seg inn i de nye reglene, til å fremme virksomhetenes forståelse for reglene, og gjøre det enklere for virksomhetene å vite hvilke aktiviteter de skal gjennomføre for å etterleve reglene på tilfredsstillende vis. Effektiv kommunikasjon til virksomhetene vil således bidra til å redusere irritasjon som kan oppstå i virksomhetene ved uklare regler.

10.3 Forslag med sikte på å begrense de administrative kostnadene

Mindre virksomheter bør unntas fra kravet om å utarbeide en handlingsplan (alternativ 3), og grensen bør settes ved 50 ansatte.

Kravet om å utarbeide en handlingsplan er det mest vidtgående rapporteringskrav i de 3 forslag. Kravet forutsetter at virksomhetene har ressurser til å arbeide systematisk med mål, strategier og virkemidler i personalpolitikken. Særlig for de mindre virksomheter uten en personalavdeling vil lederne ha knapt med tid idet deres ressurser i høy grad vil

være bundet opp i den daglige drift. I virksomheter med mer enn 100 ansatte vil man typisk finne en personaleavdeling eller en HR-ansvarlig/avdeling, som vil ha som naturlig arbeidsområde å sikre at virksomheten etterlever reglene i en ny aktivitetsplikt. Samtidig vil virksomheter over denne størrelse ha administrative personalsystemer og – rutiner, i tillegg til at styringen av bedriften i stor grad foregår gjennom skriftlige og formelle kanaler. Disse forholdene gjør det lettere for virksomhetene å arbeide aktivt med å etterleve en ny aktivitetsplikt i form av alternativ 3.

Spørsmålet er ved hvilken størrelse virksomhetene har tilstrekkelige ressurser og systemer til at man kan utarbeide en kvalitativt god plan og der en plan passer inn i den eksisterende styringsstrukturen. I Sverige er bare virksomheter med færre enn 10 ansatte unntatt fra kravet om å utarbeide en handlingsplan. I Danmark fremmet Beskæftigelsesministeriet i 2005 et forslag om å utarbeide kjønnsdelt lønnsstatistikk og redegjørelser om likelønn bare for virksomheter som har minst 35 ansatte. Det er vår vurdering at det er i størrelseskategorien 50-100 ansatte at man typisk vil finne at virksomhetene begynner å overveie å etablere en personaleavdeling. Omvendt vil sjelden virksomheter med mindre enn 50 ansatte har noen slik avdeling som tar seg av oppgaver utover tradisjonell lønns- og personaladministrasjon.

Vårt forslag til en grense på 50 ansatte bør også ses i lys av at beregninger av de administrative kostnader per ansatt viser at virksomhetene med mindre enn 50 ansatte må bære de største administrative byrder ved innføring av en aktivitetsplikt med rapportering i enten årsberetning eller ved krav om å utarbeide en handlingsplan.

Dessuten viser beregningene at der vil være en stor effekt i form av administrative lettelser for næringslivet av å unnta virksomheter med mindre enn 50 ansatte fra kravene om rapportering enten det er i et avsnitt i årsberetningen eller å utarbeide en handlingsplan. Det siste alternativet er likevel det klart mest kostnadskrevenende for de mindre virksomhetene.

En tredje faktor som kan spille inn med hensyn til å fastsette en grense er, at mange forskjellige grenser i ulike lover kan bidra til å skape forvirring og irritasjon blant virksomhetene. Det kan for eksempel være vanskelig for virksomhetene å avgjøre om de er omfattet av reglene og kanskje vanskelig å forstå hvorfor nettopp deres virksomhet er omfattet. Det vil derfor også være naturlig å ta hensyn til hvilke grenseverdier som er fastlagt i relaterte lover og regler.

I den sammenheng kan det være relevant å nevne Arbeidsmiljøloven, som inneholder et krav om at alle virksomheter som har minst 50 ansatte, har plikt til å opprette et arbeidsmiljøutvalg. På den bakgrunn ser vi det som rimelig å sikte mot en grense på 50 ansatte for unntak fra en ny aktivitetsplikt. Det kan naturligvis alltid diskuteres om grensen bør være høyere eller lavere.

Undersøkelser av sammenhengen mellom virksomhetsstørrelse og eksistens av en personaleavdeling og bruk av formelle styringssystemer med skriftlig dokumentasjon med videre, kan kaste lys over hvor en slik grenseverdi eventuelt bør settes.

Det kan utvikles en enkel mal som oppfyller en rapporteringsplikt for virksomhetene med mindre enn 50 ansatte.

Et alternativ til å unnta bedrifter med mindre enn 50 ansatte for rapportering i årsberetningen etter alternativ 2, er å utvikle en helt enkel mal, som kan utformes som en sjekklister. Ved å bruke denne malen kan mindre virksomheter ved avkrysning opplyse hvordan den etterlever aktivitetsplikten. Den utfylte malen trenger ikke sendes inn til en myndighet, men være tilgjengelig for Ombudet ved kontrollbesøk eller kunne oversendes på forespørsel. Malen skal kunne utfylles av virksomheten på mindre enn 15 minutter. Malen kan innarbeides i alternativ 2 og være et tilbud til virksomheter med mindre enn 50 ansatte. Virksomhetene kan så selv velge om de vil anvende malen eller rapportere i årsberetningene.

En mulighet er også å innarbeide malen i alternativ 1, som bare inneholder aktivitetsplikt men ingen rapporteringsplikt. En slik rapporteringsplikt i forslag 1 vil gi Ombudet legitimitet og adgang til å kommunisere aktivitetsplikt med enkeltvirksomhetene.

Det bør overveies om det kan finnes en enkel måte å beskrive den faktiske tilstand i virksomhetene.

Tilbakemeldingene fra intervjuene viser at det kan være store engangskostnader i større virksomheter for å etablere et datagrunnlag for hvor mange personer der er ansatt med etnisk minoritetsbakgrunn eller med nedsatt funksjonsevne. Virksomhetene nevner også at det kan være problematisk å innhente og registrere slike opplysninger. Det vil si at registreringsdelen oppleves som en barriere for virksomhetene. Formålet med beskrivelsen av den faktiske tilstand er å få frem et statistisk grunnlag for å vurdere hvilke utfordringer virksomhetene står overfor, hvilke mål det er realistisk å sette, samt å være et utgangspunkt for å måle resultater av innsatsen. En annen mulighet er at beskrivelsen av den faktiske tilstanden bare har som mål å beskrive hva virksomheten faktisk gjør av handlinger og tiltak for å ansette flere personer med minoritetsbakgrunn og med funksjonsnedsettelse, samt hvilke konkrete mål man har for rekruttering fra målgruppene. I dette siste tilfellet blir registreringsoppgaven mindre, idet man bare trenger å registrere om søkerne og de som blir ansatt tilhører en av de to målgruppene.

Det er vår anbefaling, at kravet om at virksomhetene skal utarbeide en årlig handlingsplan, med fordel kan erstattes med et krav om at en handlingsplan skal utarbeides hvert tredje år (forslag 3).

Intervjuene peker i retning av at virksomhetene ser det som mest hensiktsmessig at kravene til rapportering i en handlingsplan (alternativ 3) tilpasses virksomhetenes strategiarbeide, og de prosessene som er forbundet med dette arbeidet. Virksomhetene arbeider på dette feltet gjerne med en 3-årig tidshorisont. Samtidig viser intervjuene fra den svenske undersøkelse (NUTEK, 2006) av de administrative kostnadene ved å utarbeide en "jämstalldetsplan", at virksomhetene ikke oppdaterer samtlige deler av planen hvert år. Det gjelder også virksomheter som har en fullstendig og velfungerende "jämstalldetsplan". Spørsmålet er også om der skjer så mye i virksomhetene på et år, at det kan rettferdiggjøre, at virksomhetene hvert år skal utarbeide en ny handlingsplan.

Å bare kreve at handlingsplanen skal utarbeides hvert tredje år vil redusere de administrative kostnader vesentlig.

Referanser

- Dahle Olsen, H., I. Hardoy, A. Storvik og H. Torp (2005): "IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne". *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2, 269-281.
- EU (2005): European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: "The Business Case for Diversity - Good Practices in the Workplace"
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.
- Holgersenutvalget (2002): *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. NOU 2002: 12.
- IMDI (2007): *Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i 32 heleide statlige virksomheter*. IMDI-rapport 1-2007. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Leonard, J. (1990): "The impact of affirmative action and equal employment law on black employment". *Journal of Economic perspectives* vol 4, no 4 - Fall, 47-63.
- Likestillingsombudet (udatert): *Aktivitets- og redegjøringsplikten i offentlig sektor*. Udatert brosjyre fra Likestillingsombudet.
- MMI (2006): *Telefonundersøkelse om betydning av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet*. Rapport utført for Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne, datert 14. mars 2006. Oslo: MMI/UNIVERO.
- NHD (2004): *Basismåling av virksomhetenes administrative byrder ved avregning av merverdiavgift og videreutvikling av en aktivitetsbasert målemetode*. Utarbeidet av Rambøll Management for Nærings- og handelsdepartementet.
- NUTEK (2006): *Mätning av företagens administrativa kostnader på arbetsrättsområdet*. Rapport 2006: 03. Stockholm: NUTEK.
- Oxford Research (2005): *Måling av næringslivets regelverkskostnader knyttet til særavgiftene*. Utført for Nærings- og handelsdepartementet.
- SOU (2006): *En ny sammanhållen diskrimineringslagstiftning*. SOU 2006: 22.
- Syseutvalget (2005): *Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne*. NOU 2005: 8.

VEDLEGG 1: Standardisering av tidsforbruk i private bedrifter i år 1 (alternativ 2)

Ut fra våre intervju har vi foretatt en standardisering av private bedrifters tidsforbruk i ulike segmenter.

Segment 1, 1-9 ansatte: 0,5 time

I dette segment vil det normalt være eieren av virksomheten eller en regnskaps-/økonomiansvarlig som gjennomfører aktivitetene. Eieren vil typisk ha fullt overblikk over situasjonen i virksomheten. Han vil hurtig kunne foreta en vurdering av behov for eventuelle tiltak og skrive et kort avsnitt til årsberetningen. Vi anser at omfanget av potensiell tiltak som overveies vil være meget begrenset. Basert på telefonintervju med mindre virksomhetene antas at eieren i en normalt effektiv virksomhet samlet vil bruke en halv time på å vurdere aktivitetspliktens betydning for virksomheten og skrive et avsnitt i årsberetningen.

Segment 2, 10-19 ansatte: 1,5 timer

I dette segmentet vil det også normalt være eieren av virksomheten eller en regnskaps-/økonomiansvarlig som gjennomfører aktivitetene. Eieren vil fortsatt typisk ha fullt overblikk over situasjonen i virksomheten, men vil koordinere med linjesjefer i forbindelse med å foreta en vurdering av behov for eventuelle tiltak. Det antas at det typisk er to ledere i virksomhetene, som hver bruker 30 min. Vi anser at omfanget av potensielle tiltak som overveies vil være begrenset. I tillegg til aktivitetene ovenfor vil eieren samlet vil bruke en halv time på å skrive et avsnitt i årsberetningen. Det samlede ressursforbruk i en normalt effektiv virksomhet antas således å utgjøre 1,5 timer.

Segment 3, 20-49 ansatte: 4,5 timer

I dette segment vil det stadig normalt være eieren av virksomheten eller en regnskaps-/økonomiansvarlig, der gjennomfører aktivitetene. Eieren vil koordinere med linjesjefer i forbindelse med å sette mål og foreta en vurdering av behov for eventuelle tiltak. Det antas, at der typisk er en ledergruppe på 4 personer, som hver bruker 30 min. - dvs. i alt 2 timer. Vi vurderer at omfanget av potensielle tiltak som overveies fortsatt er begrenset, men at det nå krever litt lengre tid - grunnet den økt størrelse - til å innsamle, vurdere og å skrive et avsnitt i årsberetningen. Vi vurderer, at det vil ta 2,5 time. Det betyr, at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå vil utgjøre 4,5 time.

Segment 4, 50-99 ansatte: 8 timer

Våre telefonintervjuer viser at det fortsatt normalt vil være eieren av virksomheten eller en økonomi- og personaleansvarlig som gjennomfører aktivitetene. Ofte vil det ikke være en personalavdeling, som ville hatt ansvaret for å håndtere aktivitetsplikten. Det antas at ledergruppen er økt til 5 personer og at det er etablert et arbeidsmiljøutvalg, som vil drøfte aktivitetsplikten og virksomhetens målsetninger og handlinger. Med utgangspunkt i intervjuene antas det at både ledergruppa og arbeidsmiljøutvalget hver består av 5 personer som hver bruker en halv time - dvs. 5 timer samlet. Det antas videre at det vil ta tre timer å innsamle data, analyse og vurdere situasjonen og skrive et

avsnitt i årsberetningen. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå er økt til 8 timer.

Segment 5, 99-249 ansatte: 34 timer

Her antar vi at det ofte vil være en personalavdeling med en personalsjef som har ansvaret for å håndtere aktivitetsplikten. Skrivning av avsnitt til årsberetning skjer i samarbeide med økonomisjefen. Da virksomheten er blitt mer kompleks, er tidsforbruket til datainnsamling, analyse og skriving av tekst nå økt til 16 timer. Det antas at ledergruppen er økt til 7 personer, og at det er etablert et arbeidsmiljøutvalg med 7 personer som vil drøfte aktivitetsplikten, virksomhetens målsetninger og handlinger. Det antas at deltagere i både ledergruppa og arbeidsmiljøutvalget hver bruker en time dvs. samlet 14 timer. Det antas videre at det vil medgå 4 timer til intern koordinering og kommunikasjon. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå er økt til 34 timer.

Segment 5, 250-999 ansatte: 48 timer

Basert på personlige intervju med virksomhetene i dette segmentet finner vi at virksomhetene for alvor forventer å sette av ressurser til å etterleve aktivitetsplikten. I dette segmentet finner vi typisk at virksomhetene har en personalavdeling eller en HR-ansvarlig som har ansvar for personalpolitikk, utdanning, lederrekruttering, utforming av strategier med mer. Det er typisk personalsjefen eller den HR-ansvarlige, men også administrativt personale, som vil legge ned arbeide i å etterleve aktivitets-/rapporteringsplikten. Dessuten vil det skje en koordinering mellom personalavdeling og økonomiavdeling særlig om utforming av et avsnitt til årsberetningen. Arbeidet vil vær mer formalisert enn i mindre bedrifter, og de nye reglene vil bli drøftet både i ledergruppa og i arbeidsmiljøutvalg. Vi vurderer omfanget av potensielle tiltak som større enn i de tidligere nevnte segmenter. Intervjuene viser at det vil bli lagt betydelig mer tid ned i å innsamle data, analysere og vurdere samt å skrive notater og avsnitt til årsberetningen – i alt 30 timer. Det antas at ledergruppe og arbeidsutvalg hver har 7 medlemmer. Forutsatt at hver deltaker bruker 1 time, anvendes i alt 14 timer til drøfting på møter. Det antas videre at det må settes av tid til koordinering og kommunikasjon (4 timer). Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normalt effektiv virksomhet kan anslås til 48 timer.

Segment 6, 1000+ ansatte: 73 timer

Her finner vi naturligvis også at virksomhetene har en personalavdeling eller en HR-ansvarlig med ansvar for personalpolitikk, utforming av mål, strategier med mer. Det er typisk personalsjefen eller den HR-ansvarlige, men også administrativt personale, som legger ned arbeide i å etterleve reglene. Dessuten vil det skje en koordinering mellom personalavdeling og økonomiavdeling særlig om utforming av et avsnitt til årsberetningen. Arbeidet vil være mer formalisert og de nye regler om en aktivitetsplikt vil bli drøftet grundig i både ledergruppe og i arbeidsmiljøutvalg. Grunnet virksomhetenes kompleksitet anser vi at både datainnsamling og analyse/vurdering og skriving er økt yterligere i tid. Vi antar at der nå vil bli lagt ned 48 timer i dette arbeide. Ledergruppe og arbeidsutvalg antas fortsatt hver å bestå av 7 deltagere og hver deltager bruker 1,5 time - dvs. i alt 21 timer. I tillegg kommer 4 timer til koordinering og kommunikasjon. Samlet ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå kan beregnes til 73 timer.

VEDLEGG 2: Standardisering av tidsforbruk i private bedrifter i år 1 (alternativ 3)

Segment 1, 1-9 ansatte: 0 timer

Det forutsettes at virksomheter med mindre enn 10 ansatte unntas fra kravet om å utarbeide en handlingsplan.

Segment 2, 10-19 ansatte: 14 timer

Vi antar at det vil være mindre strenge krav til virksomhetene i dette segment. Det vil normalt være eieren av virksomheten eller en regnskaps-/økonomisjef som får ansvar for å utarbeide handlingsplanen. Selv om virksomhetens kompleksitet er begrenset, vil det være et minimum av aktiviteter forbundet med å utarbeide en handlingsplan. Relevante opplysninger skal innhentes og analyseres. Mål, strategier og potensielle handlinger skal vurderes og dokumenteres. Der skal utarbeides et utkast til handlingsplan, som skal drøftes og godkjennes i ledergruppa. Utkastet skal justeres til en endelig handlingsplan. Grunnet virksomhetenes begrensede størrelse forutsetter vi at handlingsplanen vil ha et begrenset omfang. Det ventes, at utkast til handlingsplan kan utarbeides med et samlet tidsforbruk på 10 timer – og omfatter innsamling av data, analyse og vurdering. Det antas videre at to ledere typisk hver vil bruke 1 time på å forberede og gjennomføre en drøftning av utkastet - dvs. i alt 2 timer. I tillegg avsettes 2 timer til å justere og utarbeide en endelig handlingsplan. Det betyr, at det samlede ressursforbruk i en normalt effektiv virksomhet nå kan beregnes til 14 timer.

Segment 3, 20-49 ansatte: 22 timer

Vi antar at det vil være mindre strenge krav til virksomhetene også i dette segmentet. Det vil fortsatt normalt være eieren av virksomheten eller en regnskaps-/økonomiansvarlig som gjennomfører aktivitetene. Den ansvarlige for handlingsplanen vil typisk koordinere med linjesjefer i forbindelse med å innsamle data, sette mål og foreta en vurdering av behov for eventuelle tiltak. Handlingsplanens omfang vil være noe økt i forhold til segmentet ovenfor. Med utgangspunkt i dette, forutsetter vi at tidsforbruket til å utarbeide et utkast til handlingsplan (innsamle data, analyse og skrive tekst) vil ha økt til 18 timer. Det antas at ledergruppa er økt til 4 personer, som hver bruker 1,0 time til forberedelse og drøfting - dvs. i alt 4 timer. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå kan beregnes til 22 timer.

Segment 4, 50-99 ansatte: 34 timer

I dette segmentet vil det fortsatt normalt være eieren av virksomheten eller en økonomi- og personalansvarlig som gjennomfører aktivitetene. Ofte vil det ikke være en personalavdeling med ansvar for å håndtere aktivitetsplikten. Grunnet at virksomhetenes kompleksitet er økt og arbeidsoppgavene er mer formalisert, antar vi at det brukes noe mer tid til innsamling av data, analyse og vurdering samt skrivning av utkast til handlingsplan. Vi antar at timeforbruket samlet er økt til i alt 22 timer. Det antas at ledergruppa er økt til 5 personer, og at det er etablert et arbeidsmiljøutvalg også på 5 personer, som vil drøfte utkast til handlingsplan. Det antas at hver person bruker 1 time på forberedelse og møtedeltagelse - dvs. i alt 10 timer. I tillegg forutsettes 2 timer brukt

til koordinering og kommunikasjon. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normalt effektiv virksomhet kan beregnes til 34 timer.

Segment 5, 100-249 ansatte: 44 timer

Vi antar nå at virksomhetene i dette segmentet typisk har en personalavdeling med en personalsjef som er ansvarlig for å utarbeide handlingsplanen. Vi forutsetter også at medarbeidere i personaleavdelingen vil bli dratt inn i arbeidet. Fordi virksomhetenes kompleksitet er økt og arbeidsgangene er mer formaliserte, antar vi at det brukes ennå noe mer tid til innsamling av data, analyse og vurdering samt skrivning av utkast til handlingsplan. Vi antar at timeforbruket samlet er økt til 26 timer. Det antas at handlingsplanen skal behandles i ledergruppa og arbeidsutvalg som er økt til hver å ha 7 deltagere. Hver deltaker forventes å bruke 1 time til forberedelse og møte - dvs. i alt 14 timer. I tillegg forutsettes det brukt 4 timer til koordinering og kommunikasjon. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normalt effektiv virksomhet nå kan beregnes til 44 timer.

Segment 6; 250-999 ansatte: 58 timer

Basert på våre intervjuer anser vi at i dette segmentet har virksomhetene typisk en personalavdeling eller en HR-ansvarlig med ansvar for personalpolitikk, utforming av strategier med mer. Det er typisk personalsjefen eller den HR-ansvarlig men også administrativt personale, som legger ned arbeide i å innsamle og bearbeide data, analysere og vurdere mål og tiltak samt utarbeide utkast til en handlingsplan. Vi vurderer omfanget av potensielle tiltak som større enn i de tidligere nevnte segmenter, og at handlingsplanen vil være økt i omfang. Som følge av at virksomhetenes kompleksitet er økt og arbeidsgangene er mer formalisert, antar vi at det brukes mer tid til innsamling av data, analyse og vurdering samt skrivning av utkast til handlingsplan og koordinering med ledelse, enn i det nærmeste mindre segment. Vi antar at timeforbruket er økt til 32 timer. Det antas at ledergruppa og arbeidsutvalg er økt til hver å ha 7 deltagere. I hver gruppe forventes deltagerne hver å bruke 1,5 timer til forberedelse og møte - dvs. i alt 21 timer. I tillegg hertil avsettes 5 timer til koordinering og kommunikasjon. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå kan beregnes til 58 timer.

Segment 6, 1000+ ansatte: 90 timer

Basert på våre intervju med virksomhetene finner vi i dette segment typisk at virksomhetene har en personaleavdeling eller en HR-ansvarlig med ansvar for personalpolitikk, utforming av strategier med mer. Det er typisk personalsjefen eller den HR-ansvarlig men også administrativt personale, som legger ned arbeide i å innsamle og bearbeide data, vurdere mål og tiltak samt utarbeide utkast til en handlingsplan. På grunn av at virksomhetenes kompleksitet er ytterligere økt, antar vi at det brukes mer tid til innsamling av data, analyse og vurdering samt skrivning av utkast til handlingsplan og koordinering med ledelse. Vi antar at timeforbruket nå er økt til 56 timer. Det antas at ledergruppa og arbeidsutvalg hver består av 7 deltagere. I hver gruppe vil deltagerne hver bruke 1,5 timer til forberedelse og møte - dvs. i alt 21 timer. Det antas også at det anvendes 13 timer til intern koordinering og til å kommunisere planen ut i organisasjonen. Det betyr at det samlede ressursforbruk i en normal effektiv virksomhet nå kan beregnes til 90 timer.

VEDLEGG 3: Standardisering av tidsforbruk i stat og kommune

Kommuner

I likhet med hva som er tilfellet i privat sektor, vil de administrative aktivitetene i kommunene i tilknytning til en ny aktivitetsplikt med rapportering i årsberetning / årsrapport omfatte: informasjonsinnsamling, analyse og vurdering av behov for tiltak, tekstskrivning og intern møteaktivitet i ledergruppa og arbeidsmiljø- eller samarbeidsutvalg. Vi vurderer det slik at virksomheter som er politisk styrt, vil anvende mer ressurser enn private virksomheter av tilsvarende størrelse, på å oppstille mål og drøfte potensielle handlinger herunder tid til intern dialog, politisk godkjenning og forankring. Dessuten vil kommunene typisk være av en størrelse der det eksisterer en personalavdeling eller HR-ansvarlig som er ansvarlig for at kommunen etterlever reglene i en ny aktivitetsplikt. Vi antar at personalsjefen eller den HR-ansvarlige også typisk vil være den personen som bruker mest tid i tilknytning til aktivitetsplikten, men også administrativt personale vil bli involvert, for eksempel datainnsamling, analyse og vurdering.

Ut fra våre telefon- og personlige intervju med kommunene er det vanskelig å standardisere tidsforbruket i normalt effektive kommuner i de enkelte segmentene. Ut fra de tilbakemeldinger vi har fått, har vi foretatt en grov standardisering av tidsforbruket i de ulike segmentene.

Staten

Våre undersøkelser viser at mange statlige arbeidsgivere allerede gjennomfører aktiviteter og har en rapportering som minst tilfredsstillende kravene i alternativ 2. I disse virksomhetene vil en ny aktivitetsplikt kun ha begrensede merkostnader.

Det er særlig i statsforvaltningen de fleste arbeidsgiverne trolig allerede nå tilfredsstillende kravene i en aktivitetsplikt for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Bakgrunnen for dette er at arbeidsgivere i statsforvaltningen gjennom tildelingsbrevet for 2007 ble pålagt å utarbeide planer og mål for å øke rekrutteringen blant personer med innvandrerbakgrunn. Virksomhetene ble også pålagt konkrete rapporteringskrav. Det er også gjennomført en statlig handlingsplan for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i staten, herunder statlige heleide virksomheter. Selv om effekten av planen trolig har vært beskjeden, har den likevel medført at en del statlige arbeidsgivere må sies å ha gjennomført aktiviteter som et stykke på vei oppfyller aktivitets- og rapporteringsplikten overfor denne målgruppen.

For å få et inntrykk av størrelsen av de forventede løpende administrative kostnader - i en tenkt situasjon hvor en ny aktivitetsplikt vil gi merkostnader i hele statlig sektor - har vi gjennomført utregninger med basert på tidsforbruket i de tilsvarende segmenter i kommunal sektor. Her er tale om en grov tilnærming, da den gjennomsnittlige virksomhetsstørrelse ikke er den samme i statlig og kommunal sektor i de enkelte segmenter.

For helseforetakene legger vi til grunn samme forutsetninger om administrative kostnader i ulike bedriftssegmenter som for øvrig statlig virksomhet.

VEDLEGG 4: Beregning av næringslivets administrative kostnader år 1

Alternativ 2: Næringslivets administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (mill.kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
1 – 9	0,5	72 997	15,0	233 762	64
10 – 19	1,5	12 685	7,8	80 025	97
20 – 49	4,5	6 748	12,4	187 060	67
50 – 99	8	1 838	5,8	116 588	50
100 – 249	34	916	12,3	115 080	107
250 – 999	48	545	9,7	172 620	56
1000 +	73	93	2,5	279 000	9
TOTAL		95 822	65,5	1 184 134	55

Alternativ 3: Næringslivets administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (mill.kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
1 – 9	Unntatt	Unntatt	Unntatt	Unntatt	Unntatt
10 – 19	14	12 685	76,2	80 025	953
20 – 49	22	6 748	60,9	187 060	325
50 – 99	34	1 838	24,6	116 588	211
100 – 249	44	916	14,9	115 080	130
250 – 999	58	545	11,7	172 620	68
1000 +	90	93	3,1	279 000	11
TOTAL		95 822	191,4	1 184 134	162

N

VEDLEGG 5: Beregning av kommunal sektors administrative kostnader år 1

Alternativ 2: Kommunal sektor administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	20	11	64	901	71
100-200	40	42	487	6 831	71
200-300	40	69	800	17 480	46
300-500	60	95	1 625	36 686	44
500-1000	60	114	1 949	80 866	24
1000-10000	120	115	3 795	257 022	15
10000 og mer	200	3	165	69 642	2
TOTAL		449	8 885	469 428	19

Alternativ 3: Kommunal sektor administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	50	11	160	901	177
100-200	80	42	974	6 831	143
200-300	90	69	1 801	17 480	103
300-500	100	95	2 708	36 686	74
500-1000	110	114	3 574	80 866	44
1000-10000	220	115	6 958	257 022	27
10000 og mer	400	3	330	69 642	5
TOTAL		449	16 505	469 428	35

VEDLEGG 6: Beregning av administrativ kostnad i statlig sektor²¹ år 2 og fremover

Alternativ 2: Statlig sektor total forventet løpende administrativ kostnad

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	20	89	534	3.283	163
100-200	20	46	276	6.780	41
200-300	20	29	174	7.161	24
300-500	30	29	257	11.340	23
500-1000	30	15	133	10.344	13
1000-10000	60	19	325	64.208	5
10000 og mer	100	2	57	25.107	2
TOTAL		229	1.756	128.223	14

Alternativ 3: Statlig sektor total forventet løpende administrativ kostnad

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	25	89	668	3.283	203
100-200	40	46	552	6.780	81
200-300	45	29	392	7.161	55
300-500	50	29	428	11.340	38
500-1000	55	15	243	10.344	24
1000-10000	110	19	596	64.208	9
10000 og mer	200	2	114	25.107	5
TOTAL		229	2.993	128.223	23

²¹ Helseforetakene er ikke inkludert.

VEDLEGG 7: Beregning av administrativ kostnad i statlig sektor²² år 1

Alternativ 2: Statlig sektor total forventet administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	20	89	534	3.283	163
100-200	40	46	552	6.780	81
200-300	40	29	348	7.161	49
300-500	60	29	513	11.340	45
500-1000	60	15	266	10.344	26
1000-10000	120	19	650	64.208	10
10000 og mer	200	2	114	25.107	5
TOTAL		229	2 977	128.223	23

Alternativ 3: Statlig sektor total forventet løpende administrativ kostnad i år 1

Segment (antall ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total administrativ kostnader (1000 kr.)	Total antall ansatte	Administrativ kostnad per ansatt (kr.)
0-100	50	89	1 335	3.283	407
100-200	80	46	1 104	6.780	163
200-300	90	29	783	7.161	109
300-500	100	29	856	11.340	75
500-1000	110	15	487	10.344	47
1000-10000	220	19	1 191	64.208	19
10000 og mer	400	2	228	25.107	9
TOTAL		229	5 984	128.223	47

²² Helseforetakene er ikke inkludert.

VEDLEGG 8: Beregning av administrativ kostnad i helseforetakene år 2 og fremover

Alternativ 2, år 2:

Helseforetak, forventet administrativ kostnad

Segment (ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total adm. Kostnad (1000 kr)	Totalt antall ansatte	Adm. Kostnad per ansatt (kr)
0-100	20	3	18	209	86
100-200	20	4	24	619	39
200-300	20				
300-500	30	1	9	303	29
500-1000	30	1	9	677	13
1000-10000	60	24	411	96 863	4
10000 og mer	100	2	57	21 988	3
TOTAL		35	527	120 659	4

Alternativ 3, år 2:

Helseforetak, forventet administrativ kostnad

Segment (ansatte)	Tidsforbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total adm. Kostnad (1000 kr)	Totalt antall ansatte	Adm. Kostnad per ansatt (kr)
0-100	25	3	23	209	108
100-200	40	4	48	619	78
200-300	45				
300-500	50	1	15	303	49
500-1000	55	1	16	677	24
1000-10000	110	24	753	96 863	8
10000 og mer	200	2	114	21 988	5
TOTAL		35	968	120 659	8

VEDLEGG 9: Beregning av administrativ kostnad i helseforetakene år 1

Alternativ 2, år 1:

Helseforetak, forventet administrativ kostnad

Segment (ansatte)	Tids- forbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total adm. Kostn. (1000 kr)	Totalt antall ansatte	Adm. Kostnad per ansatt (kr)
0-100	20	3	18	209	86
100-200	40	4	48	619	78
200-300	40			0	
300-500	60	1	18	303	58
500-1000	60	1	18	677	26
1000-10000	120	24	821	96 863	8
10000 og mer	200	2	114	21 988	5
TOTAL		35	1 037	120 659	9

Alternativ 3, år 1:

Helseforetak, forventet administrativ kostnad

Segment (ansatte)	Tids- forbruk (timer)	Populasjon (antall virksomheter)	Total adm. Kostn. (1000 kr)	Totalt antall ansatte	Adm. Kostnad per ansatt (kr)
0-100	50	3	45	209	215
100-200	80	4	96	619	155
200-300	90			0	
300-500	100	1	30	303	97
500-1000	110	1	33	677	48
1000-10000	220	24	1 505	96 863	16
10000 og mer	400	2	228	21 988	10
TOTAL		35	1 936	120 659	16