

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
16/00046

Dato
30.08.2016

Uttalelse om forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling

Ansvarlig myndighet: Arbeids- og sosialdepartementet
Regelrådets vurdering: **Gul: Utredningen har svakheter**

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at høringsnotatet har svakheter. Regelrådet vil foreslå noen forbedringer for at konsekvensene av forslaget er bedre kartlagt.

Regelrådet anmoder at departementet (1) presiserer tydeligere hvilke av forslagene til lovendringer som vil gi reelle endringer sammenliknende med gjeldende rett og hvilke som kun er utdyping og tydeliggjøring av gjeldende rett, (2) diskuterer tidsbruken og kostnader for etablering av varslingsrutiner i virksomhetene, (3) diskuterer de samlede virkningene på de virksomhetene som er berørt av det nye regelverket, og (4) inkluderer Regelrådet som høringsinstans i fremtidige saker som berører næringslivet.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Det fremgår av høringsnotatet at det overordnede formålet med forslaget er å legge forholdene til rette for at arbeidstakere skal melde fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik at lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel adferd blir avdekket og opphører.

Bakgrunnen for forslaget er en evaluering av varslerbestemmelsene i den eksisterende arbeidsmiljøloven. Det er utført to forskjellige evalueringer om varslerbestemmelsene, av forskningsstiftelsen Fafo og advokatfirmaet Arntzen de Besche. Begge konkluderte med at varslingsystemet i Norge fungerer i hovedsak bra og har gjort det enklere og tryggere å varsle.

Likevel fremhever rapportene at det er behov for en bevisstgjøring og holdningsendring til varsling i arbeidslivet. Fafo framholdt at det kan være behov for å gjøre varslingsrutiner til et tydeligere lovkrav, i tillegg til å la loven sette minstekravene for innholdet i varslingsrutinene. Det ble også vist til at loven burde regulere forholdet til innleide/vikarer.

Departementets lovforslag innebærer en klargjøring av når arbeidsgiver har plikt til å ha formelle rutiner for varsling og en presisering av minimumskrav til varslingsrutinenes innhold.

Det legges også fram forslag om å beskytte varslernes identitet ved varsling til offentlige myndigheter, samt å utvide varslervernet til å omfatte innleide arbeidstakere som varsler om forhold i innleierens virksomhet.

2. Arbeids- og sosialdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet legger fram at forslaget «ikke vil innebære noen stor byrde for virksomhetene». Departementet trekker frem at for enkelte virksomheter vil en plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten innebære at et nytt spørsmål trekkes inn i det systematiske HMS-arbeidet. Departementet vurderer at forslagene for øvrig ikke medfører vesentlige administrative eller økonomiske byrder for virksomhetene.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet er opptatt av at nytt eller endret regelverk skal inneholde beskrivelser av konsekvensene for berørt næringsliv. Regelrådet har også i sin prioritering vektlagt at varsling er et viktig område for næringslivet, både for å motvirke korrupsjon og belyse kritikkverdige forhold. Samtidig er Regelrådet opptatt av at nye administrative rutiner er godt utformet og ikke skaper unødvendige byrder for næringslivet.

I tillegg nevnes det at Regelrådet har arbeidsmiljøloven som et av sine prioriterte områder.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Punkt 2-1 i utredningsinstruksen lister opp minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål som skal besvares.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Departementet gir en god beskrivelse av problemet reguleringen skal adressere, og hvilke mål som er fastsatt.

Departementet påpeker at den eksisterende «rutinebestemmelsen» i arbeidsmiljøloven er for skjønnsmessig utformet, og fremlegger behovet for å implementere ny regulering for å klargjøre om, hvordan, og hvilke varslingsbestemmelser som er relevante for bedrifter. Departementet redegjør for svakhetene i dagens regelverk og rapporter som har kartlagt dagens forhold for varslere. Dette er nullalternativet som departementet sammenlikner sitt foreslåtte tiltak om tydeligere regulering med. Det kunne imidlertid vært presisert tydeligere hvilke av forslagene til lovendringer som vil gi materielle

endringer sammenliknende med gjeldende rett og hvilke som kun er utdyping og tydeliggjøring av gjeldende rett.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Utredningsinstruksens punkt 2, under 2-1, sier at utreder skal evaluere alternative tiltak for å oppnå samme mål. Utover å argumentere for fordelene ved å utarbeide en formalisering i arbeidsmiljøloven, fremlegger ikke departementet alternative tiltak for å bidra til bedre yringsklima og etablering og kjennskap til rutiner for varsling i bedriftene. Departementet diskuterer for eksempel ikke om samme formål helt eller delvis kunne blitt oppnådd gjennom informasjonstiltak som veiledning. Eventuelt om god veiledning, for eksempel en sjekklister eller eksempler på mulige varslingsrutiner, vil være et nyttig tilleggsvirkemiddel som kan bidra til bedre oppnåelse av forslagetets formål. Regelrådet er imidlertid enig i at klare regler er et nødvendig utgangspunkt for å forsikre at varslingsrutiner bli iverksatt på virksomhetsnivå.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Departementet har tilstrekkelig diskutert de prinsipielle spørsmålene om tiltakene, blant annet ved å henvise til FNs konvensjon om korrupsjon og ved å oppfordre til å samle reglene for varsling, både for å synliggjøre temaet og for brukerhensyn.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementet kartlegger godt hvem som er berørt, og påpeker at det er 60 000 virksomheter som må implementere regelendringene. Regelrådet mener imidlertid at departementet burde presisert tydeligere hvilke av forslagene til lovendringer som vil gi materielle endringer sammenliknet med gjeldende rett og hvilke som kun er utdyping og tydeliggjøring av gjeldende rett.

Departementets vurdering av de negative virkningene av forslaget er svært kortfattet. Regelrådet mener spesielt tidsbruk og kostnader for etablering av varslingsrutiner i virksomhetene burde vært diskutert. Selv om den administrative kostnaden knyttet til utarbeidingen av de formaliserte varslingsrutinene er en relativt liten kostnad for hver enkelt virksomhet, er den samlede kostnaden for alle de 60 000 berørte bedriftene ikke uvesentlig. Dette er noe departementet ikke har diskutert i høringsnotatet.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Departementet redegjør godt for begrunnelsen for å foreslå sine tiltak. En grundigere diskusjon av tidsbruk og kostnader for etablering av varslingsrutiner i virksomhetene ville imidlertid styrket den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltakets samlede kostnadsvirkninger opp mot tiltakets samlede nyttevirkninger.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet påpeker at det er viktig at kunnskap om regelverket når ut til allmennheten og alle aktørene i arbeidslivet.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (de seks spørsmål i utredningsinstruksens punkt 2-1), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad, kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse være et passende utredningsnivå. Dette er spesielt aktuelt for departementets foreslåtte tiltak, som ikke nødvendigvis vil ha vesentlige konsekvenser, men som vil berøre alle bedrifter i Norge med over 10 ansatte.

Ifølge DFØs veileder til Utredningsinstruksen skal lovforslag som berører mange virksomheter, tilsi at en forenklet analyse skal bli gjennomført.

Regelrådet mener imidlertid at det som et minimum burde vært eksemplifisert hva forventede kostnader og tidsbruk kan være i noen aktuelle typer virksomheter. I en forenklet samfunnsøkonomisk analyse burde det også vært en tydeligere diskusjon av ulike alternativer og en vurdering av disses samlede nytte og kostnader veid opp mot hverandre.

4.3 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Regelrådet er ikke blitt forelagt høringsforslaget. Regelrådet viser til punkt 4-3 i utredningsinstruksen om at når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, skal Regelrådet informeres. Vi ber om at Arbeids- og sosialdepartementet i framtidige høringer inkluderer Regelrådet som høringsinstans i saker som er relevante for næringsliv.

5 Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Departementet foreslår at virksomheter med under 10 ansatte skal unntas fra plikten til å etablere varslingsrutiner. Begrunnelsen for dette er å balansere hensynet til behovet varslingsrutiner opp mot hensynet til å unngå byråkratiske formalkrav for små virksomheter. Grensen departementet foreslår virker rimelig, og vil unnta 132 432 virksomheter, ifølge SSBs statistikk over antall virksomheter i Norge fordelt etter størrelse.

Regelrådet bemerker likevel at gruppen av små virksomheter med 10-19 ansatte omfatter omtrent 30 000 bedrifter. Den samlede kostnaden for denne gruppen kan være relativt sett mer tyngende enn for større virksomheter fordi små virksomheter generelt har mindre ressurser til administrative oppgaver. Dette er derfor en gruppe Arbeidstilsynets veiledningsarbeid burde fokusere spesielt på, for å forsikre effektiv implementering av de nye rutinene.

Det er viktig at departementet framlegger et lovforslag som er klart og eksplisitt, slik at implementeringen av de nye endringene er forståelige og enkle å implementere også for bedrifter som ikke har egne administrative ansatte. Dette ansvaret faller hovedsakelig på Arbeidstilsynet, som er ansvarlig for veiledning på området. Samtidig er det viktig at departementet tilrettelegger for at regelverket Arbeidstilsynet skal håndheve og veilede etter er formulert på en klar og forståelig måte.

Regelrådet ser det som særdeles positivt at departementet har tatt hensyn til små virksomheter i denne saken.

6 Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Kostnadene tilknyttet næringslivet er avhengig av hvor klart og enkelt regelverket er, og hvor godt Arbeidstilsynets veiledning følger opp de nye punktene. God veiledning, for eksempel gjennom gode eksempler og maler, kan redusere kostnadene innføring av varslingsrutiner kan innebære for næringslivet. Klargjøringen av reglene om minimumskrav til varslingsrutiner som departementet foreslår er et positivt skritt i denne retning. Regelrådet etterlyser imidlertid en nærmere diskusjon og redegjørelse for planene om tilhørende veiledning på området.

7 Samlet vurdering

Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat redegjør tydelig for forventningene til næringslivet, og presenterer minstekrav til varslingsrutinene på en klar måte. Regelrådet vil likevel kommentere at det er viktig at veiledningen, i regi av Arbeidstilsynet, støtter oppom forslaget til nytt regelverk og gir gode brukervennlige råd som effektiviserer gjennomføringen av reglene hos virksomhetene. Spesielt i andelen med små virksomheter mellom 10-19 ansatte, ville dette kunne være av stor nytte.

Regelrådet vil videre anmode at departementet:

- presiserer tydeligere hvilke av forslagene til lovendringer som vil gi faktiske endringer sammenliknende med gjeldende rett og hvilke som kun er utdyping og tydeliggjøring av gjeldende rett
- diskutere tidsbruken og kostnader for etablering av varslingsrutiner i virksomhetene
- diskutere de samlede positive og negative virkningene for de virksomhetene som er berørt av det nye regelverket
- inkluderer Regelrådet som høringsinstans i fremtidige saker som er relevante for næringslivet.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.