

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet

Ansvarlig: Barne- og likestillingsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Barne- og likestillingsdepartementet

Deres ref.:
18/2390

Vår ref.:
18/00150

Dato:
2.10.2018

Vår saksbehandler:
Maria Rosenberg, Kristin
Johnsrud, Marte Grønvold

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet mener forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, blant annet fordi kostnadsvirkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig beskrevet. I tillegg er det ikke vurdert mindre byrdefulle varianter av forslagene om styrking av næringslivets plikter. Regelrådet vil gi honnør for at det foreslås tiltak som vil gjelde ulikt avhengig av virksomhetenes størrelse, men stiller spørsmål ved om man ikke kunne gått lenger i å lette byrdene, særlig for de mindre foretakene.

Regelrådet vil også stille spørsmål ved om deler av forenklingstiltaket knyttet til årsberetninger for små foretak, reverseres med dette forslaget i og med at det nå innføres nye rapporteringskrav for foretak som har blitt unntatt kravet om årsmelding. Regelrådet mener departementet må gjøre bedre rede for at de foreslåtte tiltakene vil lede til at målet oppnås.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at det ikke er godtgjort i høringsnotatet at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Barne- og likstillingsdepartementet sendte 4. juli 2018 på høring forslag til styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten på likestillingsområdet. Høringsnotatet er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 1119 (2016-2017) der «Stortinget ber regjeringen bevare aktivitets- og redegjøringsplikten, samt styrke den ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger til endringer, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en sak om dette». Som følge av dette foreslår departementet å styrke aktivitets- og redegjøringsplikten gjennom likestillingsarbeid som en del av virksomhetens samfunnsansvar.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet viser til at arbeidsrettsområdet, herunder reglene om likestilling og om vern mot diskriminering, er viktige for alle næringsdrivende som er arbeidsgivere. Departementets forslag medfører, slik Regelrådet forstår det, nye plikter for enkelte arbeidsgivere og regnskapspliktige foretak.

Regelrådet vil i uttalelsen bare vurdere forslagene som har virkninger for næringslivet.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at forslaget om å styrke aktivitets- og redegjøringsplikten på likestillingsområdet vil gi nytteeffekter på flere samfunnsområder, herunder for næringslivet. Departementet viser videre til at det er vanskelig å tallfeste virkningene.

Departementet skriver at kostnaden for arbeidsgivere knyttet til styrket aktivitetsplikt vil avhenge av hvilke tiltak arbeidsgiver iverksetter. Og videre at det dermed er et åpent spørsmål hva kostnaden for arbeidsgiver vil bli ved utvidelse av virkeområdet for den konkretiserte aktivitetsplikten til også å gjelde virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte i tilfeller når en av arbeidslivets parter krever det. Regelrådet forstår at tallfesting av dette er krevende. For å bedre beslutningsgrunnlaget kunne man beskrevet at det ifølge SSB er over 20 000 virksomheter i Norge som per januar 2018 hadde mellom 20 og 50 ansatte, og som dermed vil kunne bli omfattet av forslaget.

Når det gjelder plikten til å kartlegge ufrivillig deltid, mener departementet at «En slik oversikt kan enkelt skaffes gjennom en samtale med den ansatte, og plikten vil derfor ikke medføre nevneverdige administrative kostnader for virksomheter». Regelrådet vil her påpeke at slike samtaler med de ansatte, eller andre former for kartlegging med tilhørende dokumentasjon, medfører kostnader for bedriftene. Dette burde vært synliggjort gjennom eksempler på hva slike samtaler, eller andre kartlegginger, kan innebære av tidsbruk.

Når det gjelder virkningene av redegjøringspliktene som foreslås, viser departementet til at arbeidsgivers redegjøringsplikt knyttet til kjønn gjaldt alle arbeidsgivere frem til 1.1.2018, og at det blant annet på denne bakgrunn anses at forslaget ikke medfører vesentlige økonomiske kostnader for næringslivet. Når det gjelder redegjøringsplikten som foreslås for alle regnskapspliktige virksomheter viser departementet til anslag for kostnader om frivillig rapportering om samfunnsansvar, uten at departementet tar stilling til hvordan disse anslagene kan beskrive virkningene av forslaget knyttet til likestilling i høringsnotatet. Departementet understreker at også små foretak vil pålegges en rapporteringsplikt, men at rapporteringskravene vil være fleksible og avhenge av omfanget av likestillingsarbeid som faktisk gjennomføres.

Regelrådet vil påpeke at arbeidsgivers redegjørelse om kjønnslikestilling tidligere skulle gis i årsberetningen, og at «små foretak», etter gjeldende regnskapslov, ikke lenger har plikt til å levere årsberetning. Effekten av dette forenklingstiltaket for næringslivet ble anslått til om lag 700 mill. kroner av Nærings- og fiskeridepartementet. Virkningene av et forslag skal synliggjøres relativt til gjeldende rett (nullalternativet), som altså er en tilstand uten krav til årsberetning for «små foretak». Regelrådet kan ikke se at dette er gjort i denne saken. Videre mener Regelrådet at redegjøringsplikten for regnskapspliktige medfører kostnader for næringslivet som også må sees i sammenheng med forenklingstiltaket der kravet til årsrapport ble fjernet. Regelrådet vil på denne bakgrunn stille spørsmål ved om deler av forenklingstiltaket knyttet til årsberetninger for små foretak, reverseres med dette forslaget.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at konkurransenvirkninger for næringslivet er særskilt omtalt i høringsnotatet.

Regelrådet oppfatter forslaget i høringsnotatet dithen at små virksomheter uten aktivt likestillingsarbeid ikke trenger å rapportere om likestilling, mens sammenlignbare virksomheter som driver aktivt likestillingsarbeid må rapportere om det. Dette gir ulike kostnader for virksomhetene, som gir insentiver til å redusere, og ikke øke, aktiviteten på likestillingsområdet. I høringsnotatet fremheves det som et konkurransefortrinn for næringslivet og ha en likestilt arbeidsstyrke. Det kan derfor hevdes at virksomhetene har en egeninteresse i å arbeide aktivt med likestilling. Likevel mener Regelrådet at man må se nærmere på om kravet til redegjørelse rett og slett kan komme til å gi den motsatte virkningen, særlig i små bedrifter.

3.3. Forenkling for næringslivet

Departementet skriver at det har «vurdert nøye hvordan behovet for styrking av aktivitets- og rapporteringspliktene skal balanseres opp mot hensynet til avbyråkratisering og forenkling. Dette gjelder særlig små virksomheter med sårbar økonomisk situasjon og knappe ressurser». Regelrådet vil gi honnør for et slikt fokus, men oppfatter likevel at forslaget innfører nye plikter som til dels reverserer tidligere forenklingstiltak, uten at alternativer har vært vurdert.

Regelrådet mener det kunne vært diskutert alternativer og varianter av forslagene til nye plikter for næringsdrivende, for å sikre at målet med forslagene kan nås til lavest mulig kostnad for næringslivet.

3.4. Digitalisering

Forslaget inneholder nye aktivitets- og redegjøringsplikter. Digitale løsninger kan bidra til å redusere etterlevelseskostnadene for berørt næringsliv. Det er imidlertid ikke diskutert i utstrakt grad hvordan digitalisering på myndighetenes side kan være et aktuelt tiltak for å nå målet – for eksempel gjenbruk av data som myndighetene allerede har.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det er positivt at departementet gjennomgående har diskutert og tatt innover seg at brorparten av norske virksomheter er små. Forslaget er også laget slik at det er ulike regler avhengig av virksomhetens størrelse. Regelrådet stiller likevel spørsmål ved om man ikke kunne gått lenger i å lette byrdene, særlig for de mindre foretakene, ved for eksempel å vurdere et alternativ der små virksomheter ikke har redegjøringsplikt.

3.6. Alternative tiltak

Høringsnotatet følger opp et anmodningsvedtak fra Stortinget. Regelrådet viser til at utredningsinstruksen også gjelder ved utredning i slike tilfeller, men da innenfor det handlingsrommet som Stortinget har gitt. Etter Regelrådets vurdering er anmodningsvedtaket ikke til hinder for at alternativer og varianter synliggjøres i utredningen av saken.

Departementet har vurdert alternative måter å følge opp Stortingets anmodningsvedtak på, konkretisert i tre modeller for aktivitets- og redegjøringspliktene. Disse modellene gir alternativer for hvem som skal føre tilsyn og hvordan likestillingsarbeidet skal organiseres og forankres i virksomhetene. Modellene har imidlertid vesentlige fellestrekk når det gjelder styrking av pliktene. Det er ikke vurdert alternativer eller varianter til disse forslagene som også kunne oppfylt målene. Dette gjelder krav om lønnskartlegging, kartlegging av ufrivillig deltid, plikt til å forebygge kjønnsrelatert vold, klargjøring av fokus på sammensatt diskriminering og forslaget til utvidelse av hvem som må følge den konkrete arbeidsmetoden i sitt likestillingsarbeid.

Videre har departementet omtalt hvordan problemstillingen er regulert i Sverige, Finland og Island, men reguleringen i disse landene er ikke benyttet og vurdert som alternativer i diskusjonen av ny norsk regulering, etter det Regelrådet kan se. For eksempel kunne man vurdert om det å stille krav om kjønnsdelt lønnskartlegging annethvert år, fremfor hvert år, også kunne være en måte å oppnå målene på. I Finland skal arbeidsgivere med mer enn 30 ansatte annethvert år utarbeide en likestillingsplan som særlig omfatter avlønning og andre arbeidsvilkår.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er belyst enkelte steder i utredningen, særlig hva gjelder tilsyn og veiledning.

3.8. 3.8 Andre merknader

Regelrådet mener høringsnotatet med fordel kunne vært kortere og tydeligere, slik at det hadde vært enklere for høringsinstansene å sette seg inn i og forstå forslagene og virkningene av dem.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet gjør i høringsnotatet grundig rede for Norges internasjonale forpliktelser på området likestilling- og ikke-diskriminering. I høringsnotatet fremgår det at i alle tre alternativene vil myndighetenes aktivitetsplikt styrkes gjennom en konkretisering av pliktene. Det vises til at pliktene «bidrar til gjennomføring av menneskerettslige konvensjonsforpliktelser og oppfølging av

anbefalinger fra internasjonale menneskerettighetsorganer.» Når tiltakene gir kostnader for bedriftene må det gå tydeligere fram om forslagene er nødvendige for å gjennomføre disse forpliktelser eller ikke.

Forslagene innebærer styrkede plikter for næringsdrivende med tilhørende kostnader. Mindre byrdefulle varianter av pliktene er ikke diskutert. Det er heller ikke etablert en tydelig sammenheng i høringsnotatet mellom målene og tiltakene som foreslås. Regelrådet mener derfor at det ikke er godtgjort i høringsnotatet at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.