



Høringsuttalelse angående åpenhet om lønn – lønnsstatistikker og opplysningsplikt

INKV SARK-03-201124987-76

Hva saken gjelder:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag om å lovfeste en plikt for arbeidsgivere til å utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn på virksomhetsnivå, og en rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet. Formålet er å skape større åpenhet om lønn på arbeidsplassen. Større åpenhet om lønn skal gjøre forbudene mot lønnsdiskriminering mer effektive og skape gode verktøy i arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn på den enkelte arbeidsplass.

Høringsfristen er 13. desember 2012. Bergen kommune har ved epost-henvendelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bedt om utsatt frist til 21. desember 2012. Det opplyses i høringsnotatet at eventuelle lovforslag på bakgrunn av høringen vil tas inn i departementets arbeid med endringer i diskrimineringslovgivingen. Departementet tar sikte på å legge frem en lovproposisjon i 2013.

Spørsmålet om *behovet for opplysningsplikt og lønnsstatistikker* har vært drøftet og sendt på høring tidligere. Departementet viser i denne sammenheng til Likestillingskommissjonens, Diskrimineringslovutvalgets og Likestillingsutvalgets innstillinger i hhv NOU 2008: 6 (*Kjønn og lønn*), NOU 2009: 14 (*Et helhetlig diskrimineringsvern*) og NOU 2011: 18 (*Struktur for likestilling*). Regjeringen har i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* meldt at den vil sikre at det utarbeides lønnsstatistikker knyttet til kjønn, samt en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering. Det er således ikke *hvorvidt* slike plikter bør gjelde som nå er gjenstand for høring, men *hvordan* tiltakene skal gjennomføres.

Departementet fremmer i høringsnotatet forslag til hvordan tiltakene skal gjennomføres. Blant annet mener departementet at det bør lovfestes en tydelig plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn på virksomhetsnivå, som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt etter likestillingslovens § 1 a. Departementet foreslår videre at likelydende bestemmelser om en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering tas inn i likestillings- og diskrimineringslovene. Høringsinstansene oppfordres til å vurdere et sett med spørsmål knyttet til dette.

Det er departementets forslag knyttet til lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikker, som del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt, som i størst grad vil ha direkte konsekvenser for kommunesektoren. Det er i høringssvaret derfor dette forslaget som kommenteres.

I saksutredningen nedenfor redegjøres det nærmere for innholdet i departementets forslag om lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikk, og spørsmålene departementet ønsker å få vurdert. Forslag til høringsuttalelse fra Bergen kommune fremkommer i saksutredningens kapittel 5.

I høringsuttalelsen uttaler Bergen kommune blant annet at det av hensyn til statistikkens kvalitet bør settes en nedre grense på 10 personer (evt. årsverk) av hvert kjønn i kategoriene som presenteres i

statistikken. Det utelukkes ikke at det kan være tjenlig å bygge på SSBs standard for yrkesklassifisering, og rapporteringen til NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister ved utarbeiding av lønnsstatistikk på virksomhetsnivå. Det bør imidlertid ikke legges føringer på arbeidsgivere om å benytte et slikt system, før det er klargjort nærmere at det vil la seg gjøre å anvende det på en måte som ikke krever vesentlig administrativt merarbeid, og at statistikken vil virke hensiktsmessig på virksomhetsnivå. Bergen kommune mener at offentlige arbeidsgivere ikke bør pålegges krav knyttet til publisering av kjønnsdelt lønnsstatistikk som del av likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen, ut over dagens praksis.

Med bakgrunn i at høringsuttalelsen fra Bergen kommune anses å være av en faglig karakter mer enn av prinsipiell og politisk karakter, anses det å ligge innenfor byrådets kompetanse å avgis høringsuttalelsen.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter, del 1. Vedtatt av bystyret 28. november 2011 i sak 260-11.

§ 7. HØRINGSUTTALELSER

Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold til bystyrets kontor til orientering.

Byråden for finans, eiendom og eierskap innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune avgir høringsuttalelse slik det går frem av saksutredningens kapittel 5.
2. Høringsuttalelsen sendes bystyrets kontor til orientering.

Dato: 11. desember 2012

Liv Røssland
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:

1. Høringsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet datert 13.09.2012
2. Høringsnotat *Åpenhet om lønn: Forslag om lønnsstatistikk og opplysningsplikt i diskrimineringslovene*
3. Høringsnotat-vedlegg *Åpenhet om lønn: Forslag om lønnsstatistikk og opplysningsplikt i diskrimineringslovene*

Lenke (til vedlegg):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar>

Saksutredning:

1. Om saken

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt på høring forslag om å lovfeste en plikt for arbeidsgivere til å:

- utarbeide lønnsstatistikk fordelt på kjønn på virksomhetsnivå
- en rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og kjønnsidentitet.

Formålet er å skape større åpenhet om lønn på arbeidsplassen. Større åpenhet om lønn skal gjøre forbudene mot lønnsdiskriminering mer effektive og skape gode verktøy i arbeidet for likelønn mellom kvinner og menn på den enkelte arbeidsplass. Høringsfristen er 13. desember 2012. Bergen kommune har ved epost-henvendelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bedt om utsatt frist til 21. desember 2012.

Det opplyses i høringsnotatet at eventuelle lovforslag på bakgrunn av høringen vil tas inn i departementets arbeid med endringer i diskrimineringslovverket. Departementet tar sikte på å legge frem en lovproposisjon i 2013.

Spørsmålet om *behovet for lønnsstatistikker* og opplysningsplikt har vært drøftet og sendt på høring tidligere. Departementet viser i denne sammenheng til Likestillingskommisjonens, Diskrimineringslovutvalgets og Likestillingsutvalgets innstillinger i hhv NOU 2008: 6 (*Kjønn og lønn*), NOU 2009: 14 (*Et helhetlig diskrimineringsvern*) og NOU 2011: 18 (*Struktur for likestilling*). Regjeringen har i Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn* meldt at den vil sikre at det utarbeides lønnsstatistikker knyttet til kjønn og stillingsgrupper på virksomhetsnivå samt en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering. Stortingets flertall ga sin tilslutning til disse tiltakene under behandling av meldingen. Det er således ikke *hvorvidt* slike plikter bør gjelde som nå er gjenstand for høring, men *hvordan* tiltakene skal gjennomføres.

Departementet fremmer i høringsnotatet forslag til hvordan tiltakene skal gjennomføres. Blant annet mener departementet at det bør lovfestes en tydelig plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn på virksomhetsnivå, som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt etter likestillingslovens § 1 a.

Departementet foreslår videre at likelydende bestemmelser om en plikt for arbeidsgivere til å opplyse om lønn ved mistanke om lønnsdiskriminering tas inn i likestillings- og diskrimineringslovene. Departementet peker på at en ny bestemmelse om lovfestet opplysningsplikt først og fremst vil få betydning for privat sektor. I kommunal- og statlig sektor har alle arbeidstakere allerede innsyn i andre ansattes bruttolønn etter offentlighetsloven.

Det er departementets forslag vedrørende lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikker, som del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt, som i størst grad vil ha direkte konsekvenser for kommunesektoren. Høringssvaret fra Bergen kommune konsentreres om dette forslaget. Høringssvaret tar utgangspunkt i forhold som særlig vil gjelde offentlig (kommunal) sektor.

I saksutredningens kapittel 3 gjøres det nærmere rede for departementets forslag om lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikker. Bergen kommunes vurderinger i tilknytning til dette går frem av kapittel 4. Forslag til høringsuttalelse fra Bergen kommune går frem av kapittel 5. Først gis en kort omtale av gjeldende rett til likelønn i kapittel 2.

2. Rett til likelønn og forbud mot lønnsdiskriminering

Rett til likelønn følger av likestillingsloven § 5 (Lik lønn for arbeid av lik verdi):

- Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi. Lønnen skal fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.
- Retten til lik lønn for samme arbeid eller arbeid av lik verdi gjelder uavhengig av om arbeidene tilhører ulike fag eller om lønnen reguleres av ulike tariffavtaler.
- Om arbeidene er av lik verdi avgjøres etter en helhetsvurdering der det legges vekt på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet og andre relevante faktorer, som for eksempel anstrengelse, ansvar og arbeidsforhold.
- Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Retten til likelønn betyr ikke nødvendigvis en rett til å få utbetalt samme beløp. Arbeidsgiveren kan ha rett til å lønne ulikt, til tross for at arbeidene har lik verdi. Forhold som knyttes til den individuelle arbeidstakeren, som ansiennitet, utførelse av arbeidet mv, kan begrunne ulik lønn. Det samme gjelder markedsverdi og andre argumenter knyttet til lønnskrav og lønnsforhandlinger (Vedlegg til høringsnotatet s 9.) Hvis slike faktorer virker forskjellig for kvinner og menn, er det likevel en risiko for at lønnen fastsettes på en diskriminerende måte. Et generelt vern mot lønnsdiskriminering på grunn av kjønn følger av likestillingsloven § 3 som sier at direkte og indirekte forskjellsbehandling mellom kvinner og menn er forbudt.

Forbudene mot lønnsdiskriminering håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Saker om lønnsdiskriminering kan også tas til domstolene.

Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted kjønnsdiskriminering med hensyn til lønn i strid med loven, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at lønnsfastsettelsen ikke er i strid med loven. Dette prinsippet om delt bevisbyrde er lovfestet i likestillingsloven § 16. En arbeidstaker som er blitt utsatt for lønnsdiskriminering kan kreve oppreisning og erstatning etter likestillingsloven § 17. Erstatning og oppreisning kan kreves uavhengig av om arbeidsgiver kan bebreides. Det er med andre ord ikke noe vilkår om skyld (dvs objektivt ansvar). Det er bare domstolene som kan pålegge erstatning og oppreisning. (Vedlegg til høringsnotatet s 10.)

3. Departementets forslag vedrørende plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn

Om forslaget

Regjeringen varsler i Meld. St. 6 (2010-2011) at den vil sikre at man får frem lønnsstatistikk knyttet til kjønn og yrke på virksomhetsnivå. Departementet viser i høringsnotatet for øvrig til likestillingsutvalgets forslag om å lovfeste plikten til å utarbeide lønnsstatistikker, som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt. (NOU 2011:8: 49.)

Arbeidsgivere har allerede i dag, etter likestillingslovens § 1 a, en plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling mellom kjønnene. Det nærmere innholdet i aktivitetsplikten er ikke regulert i loven. Arbeidsgiver har også en redegjøringsplikt etter likestillingslovens § 1 a. Arbeidsgiver skal redegjøre for planlagte og gjennomførte likestillingstiltak og for tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten. Redegjøringsplikten gjelder alle offentlige og private virksomheter som gjennom lov er pålagt å utarbeide årsberetning. Offentlige virksomheter som ikke er pliktig til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Det er i følge lovens forarbeider særlig lønns- og andre personalpolitiske forhold som er aktuelle. Lønnsstatistikk nevnes særskilt.

I følge departementets høringsnotat skal den kjønnsdelte statistikken være et verktøy for likelønnsarbeidet på virksomhetsnivå, ved å skape åpenhet og kunnskaper om lønn og lønnsforskjeller i virksomheten. Statistikken skal kunne brukes i det forebyggende likestillingsarbeidet i virksomhetene. Statistikken skal bidra til å avdekke lønnsforskjeller mellom grupper i virksomheten, og gi grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk for å redusere lønnsforskjeller. Statistikken skal bidra til å avdekke eventuelle

brudd på likelønnsbestemmelsene i likestillingsloven. Kjønnsdelte statistikker skal derfor kunne brukes av de ansatte for å avsløre skjevheter og eventuelt ta dette opp i lønnsforhandlinger eller i klagesaker med ombudet. I vurderingen av hvordan tiltaket skal gjennomføres har departementet lagt vekt på følgende:

- Lønnsstatistikken må utformes slik at den blir et effektivt verktøy i virksomhetens likelønnsarbeid i tråd med kravene i likestillingsloven.
- Arbeidet med lønnsstatistikken skal være minst mulig arbeidskrevende for virksomhetene.
- Statistikken skal av personvern hensyn ikke vise enkeltpersoners lønn, men utformes slik at anonymiteten bevares.
- En virksomhet kan av forretningsmessige årsaker ha behov for lønnsopplysninger behandles som fortrolige opplysninger og ikke offentliggjøres.

For at lønnsstatistikker skal bli et godt og treffsikkert verktøy mener departementet at det må settes noen betingelser til hvordan statistikken utformes og hvordan verktøyet brukes. Det går frem av høringsnotatet at bestemmelsene i likestillingsloven bør være grunnlaget for hvordan lønnsstatistikken skal utformes og brukes. Utarbeidelse av lønnsstatistikken skal være en del av aktivitets- og redegjøringsplikten i likestillingslovens § 1 a. Videre skal bestemmelsen styrke retten til likelønn etter § 5.

Departementet foreslår følgende:

- Arbeidsgivers plikt til å utarbeide lønnsstatistikker fordelt på kjønn på virksomhetsnivå lovfestes som en del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt etter likestillingsloven § 1a. Plikten til å utarbeide lønnsstatistikker skal gjelde for private virksomheter med mer enn 50 ansatte og for offentlige virksomheter uansett størrelse.
- Lønnsstatistikken skal vise lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i virksomheten. Statistikken skal vise lønnsforskjeller innen ulike yrkesgrupper i virksomheten, og lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker representert i virksomheten.
- Lønnsstatistikken skal ivareta personvernet ved at det bør være minst fem personer av hvert kjønn i hver gruppe som sammenliknes.
- Lønnsstatistikken skal være tilgjengelige for alle ansatte i virksomheten.
- Virksomhetene skal kunne velge om lønnsstatistikken skal offentliggjøres i den årlige likestillingsredegjørelsen etter likestillingsloven § 1a, eller om statistikken bare skal være et internt arbeidsverktøy. Offentlige arbeidsgivere bør etter departementets vurdering gjøre statistikken tilgjengelige gjennom årsrapportene.

I privat sektor kan det være legitime grunner til at en virksomhet ikke ønsker at lønnsnivå skal være offentlig. Av forretningsmessige årsaker kan virksomheten ha behov for at lønnskostnadene behandles som fortrolige opplysninger. Departementet mener derfor at private arbeidsgivere ikke bør ha plikt til å offentliggjøre lønnsstatistikken i sine årsrapporter. Virksomheter i privat sektor, bør etter departementets syn, ha anledning til å sette som vilkår at statistikken behandles som fortrolige opplysninger, hvis virksomhetene ikke ønsker at informasjon skal spres utenfor virksomheten. Departementet mener likevel at arbeidstakere bør kunne kreve å få kopi av statistikken.

Konkret foreslår departementet et nytt (femte) ledd i likestillingslovens § 1a som lyder slik:

Arbeidsgivere i privat sektor som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlig sektor, skal hvert år utarbeide en kjønnsdelt lønnsstatistikk. Statistikken skal vise om det er lønnsforskjeller mellom kvinner og menn innen ulike yrkesgrupper i virksomheten, og om det er lønnsforskjeller mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker. Statistikken skal være tilgjengelig for alle ansatte i virksomheten. Arbeidsgivere i offentlig sektor skal ta lønnsstatistikken inn i redegjørelsen etter tredje og fjerde ledd.

Utforming av statistikken

Det ligger i departementets forslag at statistikken skal utformes på virksomhetsnivå. I høringsnotatet (s 22) fremholder departementet at lønnsstatistikken, for å bli et hensiktsmessig verktøy, må tilpasses lokale forhold og integreres i det lokale arbeidet for likelønn og likestilling mellom kvinner og menn.

Departementet mener at arbeidstakerrepresentanter bør trekkes aktivt inn i prosessen, da dette gir større kjennskap til verktøyet og større engasjement for hvordan det skal brukes.

Det vises i høringsnotatet til at arbeidsgivere i dag rapporterer lønns- og yrkesopplysninger til henholdsvis SSBs lønnsstatistikk og NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister. Disse statistikkene er ikke koplet sammen på sentralt hold, og SSB kan ikke levere lønnsstatistikk på yrker.

Departementet mener likevel at opplysningene som sendes inn til disse registrene er egnet som grunnlag for å sammenstille statistikk over lønn, yrke og kjønn på virksomhetsnivå, og at det vil være arbeidsbesparende for virksomheten at kjønnsdelte lønnsstatistikker på virksomhetsnivå utarbeides i tråd med eksisterende definisjoner, innsamlingsrutiner og rapporteringer. (Høringsnotatet s 22). Det vises også til regjeringens forslag om en ny, felles og forenklet ordning for rapportering fra arbeidsgiver- om ansettelses- og inntektsforhold til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå, som skal erstatte de eksisterende rapporteringene til SSB og NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister (Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver – EDAG, jf høringsnotatet s 25).

I høringsnotatets kap 2.7.3, under overskriften «Eksempler på hvordan statistikken kan utformes», foreslår departementet hvordan standarden for yrkesklassifisering, som er utarbeidet av SSB og NAV (STYRK-08), kan benyttes for å utarbeide lønnsstatistikk som verktøy for å sammenlikne lønn innad i yrkesgrupper og lønn mellom yrker. Departementet er opptatt av at statistikken ikke må være for grovmasket. Samtidig advares det mot at lønnsopplysninger vil regnes som personopplysninger når de kan knyttes til enkeltpersoner. Med henvisning til personopplysningslovens regler og Datatilsynets praksis, mener departementet at det bør være minst fem av hvert kjønn i yrkesgruppene som sammenliknes.

I høringsnotatet oppsummerer departementet spørsmålene høringsinstansene særlig blir bedt om å vurdere på denne måten:

1. Hvilke krav bør stilles til hvordan statistikkene skal utformes? Hvilke krav bør lovfestes i likestillingsloven? Hvor konkrete bør kravene i loven være?
2. Bør størrelsen på yrkesgruppene som skal sammenlignes i statistikkene reguleres i lovteksten, eller er det tilstrekkelig med retningslinjer om dette i lovproposisjon og eventuelt en veiledning? Bør de utfyllende forslagene og kommentarene til hvordan statistikkene kan utformes, tas inn i lovproposisjonen og/eller i en veiledning?
3. Bør statistikkene være offentlige og en del av virksomhetens likestillingsredegjørelser?

Nedenfor gis en vurdering av forslaget vedrørende lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikker, med bakgrunn i disse spørsmålene. Vurderingen tar utgangspunkt i prinsipielle standpunkter Bergen kommune har gitt uttrykk for gjennom tidligere høringsuttalelser og administrative konsekvenser det vil være viktig å se forslaget i lys av.

4. Vurdering av forslaget (svar på spørsmål fra departementet)

1. *Hvilke krav bør stilles til hvordan statistikkene skal utformes? Hvilke krav bør lovfestes i likestillingsloven? Hvor konkrete bør kravene i loven være?*

Bergen kommune har ved flere tidligere anledninger gitt uttalelser til forslag om nasjonale likestillingspolitiske tiltak. Bystyret har gitt høringsuttalelser knyttet til både Likelønnskommisjonens forslag til tiltak (bystyresak 167-08) og Likestillingsutvalgets utredning *Struktur for likestilling* (bystyresak 76-12). Det er også gitt høringsuttalelse til Diskrimineringslovutvalgets utredning *Et helhetlig*

diskrimineringsvern (bystyresak 239-09). Bystyrets høringsuttalelser i alle disse sakene gir uttrykk for politiske avveininger av prinsipiell karakter. I høringsuttalelsen til *Struktur for likestilling* (NOU 2011:18), uttaler kommunen følgende til utvalgets forslag om konkretisering av aktivitetsplikten:

Bergen kommune er skeptisk til utvalgets omfattende forslag til detaljering av lovens tekst. [...]

Vi vil advare mot et lovverk som gir så detaljerte krav at arbeidsgivere og offentlige myndigheter gjennom aktivitets- og redegjørelsesplikten blir pålagt et omfattende regime fra staten, der det ikke vil være rom for å prioritere innsatsområder ut fra lokale behov og lokale hensyn. [...]

På et prinsipielt grunnlag vil vi minne om de avveininger som må gjøres før staten beslutter å øke detaljeringen i de krav som pålegges kommunene. Økt rettsliggjøring må veies opp mot det handlingsrom kommunene selv må ha som del av det lokale folkestyret. Høy grad av detaljering i lovverket, eller i de krav som på annen måte fremmes av staten overfor kommunene, vil kunne bryte med intensjonene bak kommuneloven av 1992 om å redusere det statlige tilsynet og å fjerne unødig detaljstyring.

Statlig initierte tiltak bør veies opp mot hensyn som nevnt over. Samtidig bør statens styringsambisjon ses i forhold til de samlede krav som legges på både kommuner og andre virksomheter når det gjelder ulike former for rapportering. Økonomiske og administrative konsekvenser økte forpliktelser får for virksomheter i både offentlig og privat sektor, må holdes opp mot den forventede effekt av forslaget.

Bergen kommune mener at detaljerte krav til hvordan kjønnsdelt lønnsstatistikk skal utarbeides på virksomhetsnivå ikke bør fremgå av lovteksten i likestillingsloven.

- 2. Bør størrelsen på yrkesgruppene som skal sammenlignes i statistikkene reguleres i lovteksten, eller er det tilstrekkelig med retningslinjer om dette i lovproposisjon og eventuelt en veiledning? Bør de utfyllende forslagene og kommentarene til hvordan statistikkene kan utformes, tas inn i lovproposisjonen og/eller i en veiledning?*

Departementet uttaler i høringsnotatet at «En effektiv kjønnsdelt lønnsstatistikk som virkemiddel for likelønn setter store krav til detaljeringsnivå. Gruppene i statistikken bør derfor ikke være for store, slik at statistikken blir for grovmasket». Av personvern hensyn¹ anbefaler departementet at det bør være minst fem av hvert kjønn i yrkesgruppene som sammenliknes. Departementets utgangspunkt er at alle ansatte i virksomheten skal tas med i statistikken, men at hvis det er færre enn fem av hvert kjønn innen en yrkesgruppe i virksomheten, bør denne yrkesgruppen tas ut av statistikken (høringsnotatet s 21).

I tillegg til personvern hensyn finner Bergen kommune, også ut fra hensynet til statistikkens kvalitet, grunn til å advare mot små kategorier. Med kun fem individer i de kjønnsdelte kategoriene, vil forhold eller endringer knyttet til en eller få personer, kunne gi store prosentvise utslag. Det bør av hensyn til statistikkens kvalitet derfor vurderes nøye om det er hensiktsmessig å gå ned på et så lavt nivå, eller om det bør settes en nedre grense på minimum 10. Dette er i tråd med den praksis KS anvender ved produksjon av lønnsstatistikk for kommunesektoren. Departementet uttaler også selv, under diskusjonen om hvilke virksomheter som skal utarbeide statistikk (størrelsen på virksomheten), at «I små grupper kan tilfeldige og individuell variasjon i arbeidstakers kvalifikasjoner og oppgaver ha så stor betydning at gruppeforskjeller ikke gir god mening» (høringsnotatet s 17).

Generelt er det kommunens oppfatning at en for detaljert statistikk lett vil kunne bære i seg feilkilder. Det vil oppstå behov for omfattende undersøkelser og analyser for å forklare lønnsforskjeller som fremkommer av statistikken, også når disse er saklig begrunnet og i tråd med tariffestete prinsipper. En for høy detaljeringsgrad vil slik kunne medføre en betydelig ekstra administrativ omkostning for virksomhetene, uten at det bidrar til økt likestilling.

¹ Lønnsopplysninger regnes som personopplysninger når de kan knyttes til en enkeltperson.

Departementet understreker óg at kjønnsdelt lønnsstatistikk ikke er et verktøy som kan bevise diskriminering, den kan kun gi en indikasjon på eventuell lønnsdiskriminering. Dersom statistikken avslører systematiske eller gjennomsnittlige lønnsforskjeller for kvinner og menn, er det imidlertid, etter prinsippet om delt bevisbyrde, arbeidsgiver som må sannsynliggjøre at lønnsfastsettelsen ikke er i strid med loven.

Det er etter Bergen kommunes syn i høringsnotatet ikke drøftet i tilstrekkelig grad hvilke administrative konsekvenser forslaget vil ha for virksomheter i lys av dette.

Bergen kommune vil av hensyn til statistikkens kvalitet anbefale en nedre grense på 10 personer (evt årsverk) av hvert kjønn i kategoriene som presenteres.

Retningslinjer vedrørende størrelsen på yrkesgruppene bør ikke fremgå av lovtekst, men femkomme i lovproposisjon og veiledning.

Departementet går i høringsnotatet langt i å angi metoder for utarbeiding av lønnsstatistikken, ved bruk av SSBs og NAVs standard for yrkesklassifisering (STYRK-08). Departementet mener at virksomhetene kan ha behov for mer utfyllende veiledning, ut over de elementene som i følge forslaget skal fremgå av lovteksten. Høringsinstansene bes om å vurdere om dette bør tas inn i lovproposisjonen som retningslinjer for hvordan lønnsstatistikken bør utformes. Alternativt, eller som supplement, bes høringsinstansene vurdere om det er behov for en egen veiledning om plikten til å utarbeide lønnsstatistikk (høringsnotatets pkt. 2.7 s 22).

Bergen kommune mener at det i høringsnotatet til departementet ikke i tilstrekkelig grad er drøftet hvorvidt dette kodeverket er egnet til å gi lønnsstatistikken den presisjon og kvalitet som forventes. Kodeverket kan for store og komplekse virksomheter med mange ulike stillinger, være krevende å bruke. Til tross for en stor detaljrikdom, kan det for flere stillingstyper i kommunesektoren være vanskelig å finne rette koder. Dette gjelder blant annet for visse stillinger på faglært og ufaglært nivå, men også for flere administrative stillinger og lederstillinger.

Departementet er opptatt av at arbeidet med lønnsstatistikken skal være et effektivt verktøy i virksomhetens likelønnsarbeid i tråd med kravene i likestillingsloven, samtidig med at arbeidet med lønnsstatistikken skal være minst mulig krevende for virksomhetene. Det er slik Bergen kommune ser det mange ubesvarte spørsmål knyttet til en eventuell bruk av SSBs standard for yrkesklassifisering for utarbeiding av lønnsstatistikk på virksomhetsnivå. Det bør ikke legges føringer på arbeidsgivere om å benytte dette systemet før det er klargjort nærmere at det vil la seg gjøre å anvende det på en måte som ikke krever vesentlig administrativt merarbeid, og at statistikken vil virke hensiktsmessig på virksomhetsnivå.

Bergen kommune vil ikke utelukke at det kan være tjenlig å bygge på SSBs standard for yrkesklassifisering, og for eksempel rapporteringen til NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, når lønnsstatistikk på virksomhetsnivå skal utarbeides. Det er imidlertid mange ubesvarte spørsmål knyttet til en eventuell bruk av SSBs standard for yrkesklassifisering for utarbeiding av lønnsstatistikk på virksomhetsnivå. Det bør ikke legges føringer på arbeidsgivere om å benytte dette systemet før det er klargjort nærmere at det vil la seg gjøre å anvende det på en måte som ikke krever vesentlig administrativt merarbeid, og at statistikken vil virke hensiktsmessig på virksomhetsnivå.

Det anbefales ikke at det tas inn i lovproposisjonen retningslinjer som kan virke bindende for hvordan lønnsstatistikken skal utformes, uten at det er vurdert nærmere hvordan dette vil fungere i praksis.² I stedet bør det utarbeides veiledninger som informerer om plikten til å utarbeide lønnsstatistikk på virksomhetsnivå, og angir måter dette kan løses på.

² Av vedlegget til Departementets høringsnotat går det frem at lovfesting av en tilsvarende ordning i Danmark ikke har fungert etter hensikten.

3. Bør statistikkene være offentlige og en del av virksomhetens likestillingsredegjørelser?

Bergen kommune støtter at private virksomheter skal kunne velge om lønnsstatistikkene skal offentliggjøres eller om statistikkene bare skal være et internt arbeidsverktøy. Av forretningsmessige årsaker kan virksomheten ha behov for at lønnskostnadene behandles som fortrolige opplysninger.

Offentlig sektor er underlagt helt andre krav med hensyn til offentlighet, og offentlige arbeidsgivere bør etter departementets vurdering gjøre statistikkene tilgjengelige gjennom årsrapportene.

For at Bergen kommune skal kunne nyttiggjøre seg en årlig lønnsstatistikk i likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen, må denne foreligge innen kommunens frister knyttet til arbeidet med årsmeldingen, som skal fremsendes til politisk behandling. Det betyr at statistikken må foreligge tidlig på året. Verken lønnsstatistikken fra SSB eller statistikken som KS utarbeider for kommunesektoren med bakgrunn i PAI-data fra kommunene, foreligger før et stykke ut på nyåret. Dette er et praktisk forhold, men likevel av betydning når likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen skal utarbeides.

Før det er klargjort nærmere om/hvordan en forenklet ordning for rapportering fra arbeidsgiver om ansettelses- og inntektsforhold vil gjøre det mulig å utarbeide statistikker med ønsket detaljeringsgrad og nødvendig kvalitet til rett tid, uten vesentlig økte omkostninger for virksomhetene, bør det ikke stilles nye statlige krav om detaljering av lønnsstatistikken i årsmeldingen.

Departementet peker i høringsnotatet på at lønnsstatistikk på virksomhetsnivå utformes best i samarbeid med arbeidstakerrepresentanter. Arbeidstakerrepresentanter bør trekkes aktivt inn i prosessen, da det gir bedre kjennskap til verktøyet og større engasjement for hvordan det skal brukes (høringsnotatet s 22).

Vi vil peke på at partene i kommunal sektor allerede har et tariffestet lønnspolitisk samarbeid på lokalt nivå hvor dette naturlig fanges opp. I hovedtariffavtalens Vedlegg 3 *Retningslinjer for god forhandlingsskikk* heter det (angående lønnspolitiske drøftinger):

«I drøftingsmøte tar partene blant annet opp
... Hvilken statistikk og hvilke lønnsopplysninger arbeidsgiver skal legge frem i forbindelse med forhandlingene.
...»

I Bergen kommune legges det i denne forbindelse årlig frem for partene kjønnsdelte lønns- og stillingsoversikter, med en høy detaljeringsgrad. Dette materiellet bør være mest mulig oppdatert til de lokale forhandlingene. Det utarbeides som regel etter sentrale forhandlinger, det vil si sent på vårparten eller om høsten. Dette er nok et eksempel på at dokumentasjon vedrørende lønnsforhold for kvinner og menn ut fra dagens forhold og praksis foreligger på andre tider av året enn årsrapporteringen finner sted.

Bergen kommunen mener at heller ikke offentlige arbeidsgivere bør pålegges krav knyttet til publisering av kjønnsdelt lønnsstatistikk som del av likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen, ut over dagens praksis.

5 Høringsuttalelse fra Bergen kommune

I høringssvaret fra Bergen kommune er det departementets forslag vedrørende lovfesting av plikt til å utarbeide lønnsstatistikk som del av arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt, som kommenteres. Departementet ber høringsinstansene særlig om særlig å vurdere disse spørsmålene:

- 1 Hvilke krav bør stilles til hvordan statistikkene skal utformes? Hvilke krav bør lovfestes i likestillingsloven? Hvor konkrete bør kravene i loven være?
- 2 Bør størrelsen på yrkesgruppene som skal sammenlignes i statistikkene reguleres i lovteksten, eller er det tilstrekkelig med retningslinjer om dette i lovproposisjon og eventuelt en veiledning? Bør de

utfyllende forslagene og kommentarene til hvordan statistikkene kan utformes, tas inn i lovproposisjonen og/eller i en veiledning?

3 Bør statistikkene være offentlige og en del av virksomhetens likestillingsredegjørelser?

Bergen kommune uttaler følgende:

1. Detaljerte krav til hvordan kjønnsdelt lønnsstatistikk skal utarbeides på virksomhetsnivå bør ikke fremgå av lovteksten i likestillingsloven. Retningslinjer vedrørende størrelsen på yrkesgruppene i statistikken bør fremkomme i lovproposisjon og veiledning.
2. Bergen kommune finner ut fra hensynet til statistikkens kvalitet grunn til å advare mot for små kategorier. Med kun fem individer i kategoriene, vil forhold eller endringer knyttet til en eller få personer kunne gi store prosentvise utslag og medføre behov for omfattende undersøkelser og analyser for å forklare lønnsforskjeller som fremkommer av statistikken. En for høy detaljeringsgrad vil kunne medføre en ekstra administrativ omkostning for virksomhetene, uten at det bidrar til økt likestilling. Det bør av hensyn til statistikkens kvalitet settes en nedre grense på 10 personer (evt. årsverk) av hvert kjønn i kategoriene som presenteres i statistikken.

Bergen kommune vil ikke utelukke at det kan være tjenlig å bygge på SSBs standard for yrkesklassifisering, og rapporteringen til NAVs arbeidsgiver- og arbeidstakerregister, når lønnsstatistikk på virksomhetsnivå skal utarbeides. Det er imidlertid mange ubesvarte spørsmål knyttet til en eventuell bruk av SSBs standard for yrkesklassifisering for utarbeiding av lønnsstatistikk på virksomhetsnivå. Det bør ikke legges føringer på arbeidsgivere om å benytte et slikt system, før det er klargjort nærmere at det vil la seg gjøre å anvende det uten vesentlig administrativt merarbeid, samt at statistikken vil virke hensiktsmessig på virksomhetsnivå.

Det anbefales således ikke at det tas inn i lovproposisjonen retningslinjer som kan virke bindende for hvordan lønnsstatistikk skal utformes på virksomhetsnivå, uten at det er vurdert nærmere hvordan dette vil fungere i praksis. I stedet bør det utarbeides veiledninger som informerer om plikten til å utarbeide lønnsstatistikk på virksomhetsnivå, og angir måter dette kan løses på.

3. Offentlige arbeidsgivere bør ikke pålegges krav knyttet til publisering av kjønnsdelt lønnsstatistikk i likestillingsredegjørelsen i årsmeldingen, ut over dagens praksis.