

Barne- og likestillingsdepartementet
postmottak@bld.dep.no

Oslo, 5. oktober 2018
Deres ref: 18/2390
Vår ref: SH

Høring – Styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten på likestillingsområdet

Det vises til Barne- og likestillingsdepartementets [høringssak](#) datert 4. juli 2018. Forslaget er en oppfølging av 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.*»

Etter vårt syn er det behov for vesentlige endringer i forslagene til lovbestemmelser om redegjøringsplikter, som nærmere omtalt nedenfor.

Redegjøringsplikt for små foretak

Vi mener det ikke bør gjeninnføres en redegjøringsplikt for små foretak. Det å styrke redegjøringsplikten kan ikke være et formål i seg selv. Formålet må være å oppnå en reell styrking av likestillingsområdet. Det oppfatter vi ikke oppnås i særlig grad gjennom en redegjøringsplikt for små foretak, basert på erfaringene med det tidligere redegjøringskravet i årsberetningen (se også vedlegg 2). Realiteten er at de opplysninger som har vært gitt i årsberetningen i mange tilfeller har vært standardiserte, repeterende fra tidligere år og av svært liten verdi for brukerne av rapporteringen. Det er ikke realistisk å tro at det blir annerledes med det nye kravet som er foreslått om at små foretak skal rapportere om likestilling og ikke-diskriminering som en del av samfunnsansvarsrapporteringen.

Anslagsvis mer enn 90 % av regnskapspliktige små foretak har 20 ansatte eller mindre, over 70 % har 4 ansatte eller mindre og 40-50 % har ingen ansatte (se også vedlegg 1). Bare helt unntaksvis har små foretak over 50 ansatte. Det er viktig at foretakene er seg bevisst det ansvaret de har etter likestillings- og diskrimineringslovgivningen. Dette gjelder også små foretak, men vi har liten tro på at redegjøringskravet for små foretak vil bidra til reell styrking av likestillingsområdet.

Det at små foretak som oftest har få ansatte og styret som oftest består av én person, medfører at disse foretakene som hovedregel har minst ressurser til rådighet, og byrden ved å pålegge dem krav blir forholdsmessig større enn for større foretak. Jo færre ansatte, desto mer sannsynlig er det at den eksterne rapporteringen kompliseres av personvernproblematikk/anonymiseringsutfordringer.

Vi foreslår derfor at det ikke gjeninnføres noen redegjøringsplikt for små foretak.

Subsidiert – en nedre grense for redegjørelseskravet knyttet til ansatte

Subsidiært, hvis redegjørelsesplikten gjeninnføres for små foretak, mener vi at det bør settes en nedre grense for kravet på 50 ansatte.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi oppfatter omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene å være mangelfull. For eksempel mangler kostnadsanslag for næringslivets kostnader ved å gjeninnføre kravet. Det vises her til at kostnadsbesparelsene ved å oppheve kravet til årsberetning for små foretak ble anslått da kravet ble opphevet. Nå må kostnaden ved delvis reversering av forenklingene anslås og trekkes fra i regjeringens forenklingsregnskap.¹

Tiltak for å oppnå at næringslivet jobber mer aktivt med likestilling og ikke-diskriminering – alternativer til ekstern redegjørelse

Vi savner en vurdering av redegjørelsespliktene opp mot alternative tiltak, slik som frivillige sertifiseringsordninger. Vi har selv god erfaring med slike ordninger gjennom at Revisorforeningen er sertifisert som miljøfyrtårn. Vi viser i den sammenheng også til pilotprosjektet «Likestilt arbeidsliv» som omtales i høringssvaret fra Vest-Agder Fylkeskommune. For små foretak oppfatter vi mulighet til å delta i frivillige sertifiseringsordninger på likestillingsområdet å være et bedre tiltak for å styrke den reelle likestillingen i samfunnet, enn en redegjørelsesplikt. For øvrige foretak bør det vurderes fritak fra redegjørelsesplikten i regnskapsloven og likestillings- og diskrimineringsloven for foretak som for eksempel er sertifisert etter kriteriene i Likestilt arbeidsliv.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 a, regnskapsloven § 3-3c og øvrige foretak

Øvrige foretak er foretak som verken er små foretak, jf. regnskapsloven § 1-6 eller store foretak, jf. regnskapsloven § 1-5. Disse foretakene har ikke krav til rapportering om samfunnsansvar i dag, men er omfattet av kravene til årsberetning i regnskapsloven § 3-3a. Etter forslaget reduseres kravene som gjelder for øvrige foretak, da øvrige foretak ikke er medtatt i forslaget til endringer i regnskapsloven § 3-3c, samtidig som at § 3-3a tiende og ellefte ledd oppheves. Vi oppfatter at det neppe har vært tilsiktet, og at det er behov for en vurdering av hvilke redegjørelseskrav som skal gjelde for øvrige foretak.

Regnskapsloven § 3-3c eller egne bestemmelser for foretak som ikke er store?

Det passer dårlig med regnskapslovens oppbygning for øvrig, at bestemmelsen om små foretaks redegjørelsesplikt (og evt. øvrige foretak, dersom forslaget rettes) tas inn i bestemmelsen om store foretak. Hvis det skal være en redegjørelsesplikt for øvrige foretak

¹ Se i den sammenheng også "Forenklinger i revers" - <https://www.revisorforeningen.no/om-oss/dnr-mener1/forenklingsarbeid-i-revers/>

og evt. små foretak, bør det gis som egne bestemmelser, ikke i bestemmelsen som gjelder for store foretak.

Hvis det innføres et slikt redegjørelseskrav for små foretak, er det også spørsmål om bestemmelsen i det hele tatt hører hjemme i regnskapsloven, ettersom kravet verken gjelder årsregnskapet eller årsberetningen til årsregnskapet, men et separat dokument. Det kan være mer naturlig at et evt. krav for små foretak plasseres i likestillings- og diskrimineringsloven.

Tilføyelse av likestilling og ikke-diskriminering i regnskapsloven § 3-3c første ledd

I regnskapsloven § 3-3c tilføyes ordene likestilling og ikke-diskriminering. Øverst på side 36 i høringsnotatet sies det at «Plikten til å redegjøre om samfunnsansvar gjelder i dag kun for såkalte store foretak, og likestilling og ikke-diskriminering er ikke omfattet av rapporteringsplikten, jf. regnskapsloven § 3-3c.». Dette stemmer dårlig med det som er sagt i forarbeidene til § 3-3c. I arbeidsgruppens notat avgitt oktober 2010 sies det:

«Arbeidsgruppen mener at legaldefinisjonen bør omfatte oppfølging av rettigheter knyttet til alle ILOs konvensjoner, herunder de 8 kjernekonvensjoner om henholdsvis retten til å organisere seg og føre kollektive forhandlinger, forbud mot tvangsarbeid, forbud mot barnarbeid og forbud mot diskriminering. I tillegg kommer blant annet arbeidsmiljø, likestilling og anstendige arbeidsvilkår generelt. Arbeidsgruppen viser til at gjeldende opplysningskrav om arbeidsmiljø og likestilling har et mer begrenset virkeområde. Det anses derfor ikke hensiktsmessig å benytte begrepene "arbeidsmiljø" og "likestilling" i § 3-3 c. Arbeidsgruppen foreslår istedenfor formuleringen "arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold". Arbeidsgruppen presiserer at denne formuleringen også vil omfatte arbeidsmiljø og likestilling, slik disse begrepene benyttes i regnskapsloven § 3-3 a mv.»

I lys av dette ber vi departementet vurdere på nytt om det er behov for en slik presisering for store foretak.

Redegjørelseskravet i likestillings- og diskrimineringsloven § 26a og regnskapsloven § 3-3c tredje ledd

Det bør sees nærmere på reguleringen i likestillings- og diskrimineringsloven § 26a og regnskapsloven § 3-3c tredje ledd. For regnskapspliktige foretak med krav til årsberetning mener vi at det er mer naturlig at kravet til innhold i årsberetningen er regulert i regnskapsloven enn at det er regulert i likestillings- og diskrimineringsloven § 26a, og delvis gjentatt i regnskapsloven § 3-3c tredje ledd. Hvis det derimot skal reguleres i likestillings- og diskrimineringsloven § 26a, bør kravet i regnskapsloven § 3-3c heller formuleres som en henvisning som gjør oppmerksom på at kravet i § 26a gjelder.

Lovtekniske konsekvenser av å oppheve regnskapsloven § 3-3a tiende og ellefte ledd

Vi ber departementet identifisere bestemmelser i regnskapsloven og annet regelverk som viser til spesifikke ledd i regnskapsloven § 3-3a, og ta inn forslag om endringer av aktuelle bestemmelser i kapitlet om lovforslag. Dette gjelder bl.a. regnskapsloven § 3-3c (i eksisterende sjette ledd og åttende ledd etter forslaget), hvor det i forslaget til endret § 3-3c står at «Opplysninger om forhold som nevnt i § 3-3a niende til tolvte ledd ...». Andre eksempler er økonomiforskriften til friskolelova og forskriften til voksenopplæringsloven kapittel 4.

...

Vi står gjerne til disposisjon dersom departementet ønsker en dialog om forslagene.

Med vennlig hilsen
Den norske Revisorforening



Per Hanstad
Adm. direktør



Harald Brandsås
Fagdirektør

Vedlegg 1 Antall virksomheter etter størrelse

Antall virksomheter etter størrelse

	Antall virksomheter	2018 Prosent	Endring i prosent 2017 - 2018
Alle størrelsesgrupper	577067	100	2,1
Ingen ansatte	377051	65,3	2
1-4 ansatte	98331	17	3,2
5-9 ansatte	41757	7,2	1,6
10-19 ansatte	29662	5,1	1,2
20-49 ansatte	20654	3,6	1,4
50-99 ansatte	6133	1,1	3,7
100 - 249 ansatte	2715	0,5	1
250 ansatte og over	764	0,1	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå
(per 26. januar 2018)

Tallene fra SSB viser at 98,2 % av virksomhetene i Norge har under 50 ansatte. Hele 94,6 % har under 20 ansatte, og 82 % har 4 ansatte eller mindre. Riktignok vil andelen virksomheter med få eller ingen ansatte trolig bli noe lavere hvis vi trekker ut virksomhetene som ikke er årsregnskapspliktige (små enkeltpersonforetak mv.). Så vidt vi vet er det ikke laget en tilsvarende oversikt for regnskapspliktige foretak, men ifølge opplysninger fra Regnskapsregisteret i Brønnøysund er det totalt 334 551 regnskapspliktige enheter for regnskapsåret 2017. Selv om alle disse skulle ha 0 ansatte, noe som ikke er tilfelle, er det fortsatt hele 91 % som har under 20 ansatte, og 69,6 % som har 4 ansatte eller mindre.

Vedlegg 2 - Erfaringer med redegjørelsesplikten - utdrag fra lovarbeider

Utdrag fra NOU 2016: 11 Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv.

«Ditlev-Simonsen (2016) undersøker rapporteringen om arbeidsmiljø, likestilling og ytre miljø i årsberetningene til et tilfeldig utvalg av foretak med mindre enn 50 ansatte (foretak som antas å falle i kategorien små foretak etter regnskapsloven). Studien viser at rapporteringen gir lite informasjon. Den typiske rapporteringen om arbeidsmiljøet inneholder kun en bekreftelse på at foretaket har et tilfredsstillende arbeidsmiljø. Når det gjelder likestilling, vises gjerne kun en kjønnsfordeling av de ansatte. Opplysningene om påvirkning på det ytre miljøet består som oftest av en bekreftelse på at foretakets virksomhet ikke har slik påvirkning. Det er svært få foretak som gir nærmere opplysninger om arbeidsmiljøet og en oversikt over iverksatte tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet. Det samme gjelder tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og forhindre forskjellsbehandling. Det er sjelden referert til konkrete tiltak og mål. Det at foretakene gir lite informasjon i årsberetningen om de ovennevnte områdene, kan skyldes at foretakene av ulike grunner velger å ikke rapportere om tiltak som er iverksatt. Dette kan i tilfelle være et brudd på de

rapporteringsplikter som gjelder for årsberetningen. Det kan også skyldes at det ikke er iverksatt noen tiltak, men i så fall burde det vært opplyst om dette.²

Ruud m. fl. (2008) drøfter årsaker til at særlig miljørapporteringen er så mangelfull, og om regnskapsloven er et egnet sted for å pålegge miljørapportering. En mulig årsak til svak rapportering er svake insentiver, f.eks. fordi presset fra storsamfunnet og interessegrupper rundt slike spørsmål er begrenset. Forfatterne mener dessuten at lovteksten kan oppfattes som uklar – hva menes f.eks. med «ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø»? – og at regnskapsstandarden om årsberetning (NRS 16) som konkretiserer opplysningspliktene, har hatt en uklar status. Det kan videre tenkes at den obligatoriske plasseringen av disse opplysningene i årsberetningen, som tradisjonelt har hatt en relativt knapp form i Norge, virker begrensende på omfanget av redegjørelsen. Manglende håndhevelse av lovbestemmelsen nevnes også som en mulig årsak til svak rapportering. Spesielt trekkes det frem at revisor ikke er forpliktet til å utføre særskilte revisjonshandlinger for å bekrefte opplysningene.»

Utdrag fra Prop. 81 L (2016-2017)

24.4.10.6 Arbeidsgivers redegjørelsesplikt videreføres ikke

Departementet foreslår ikke å videreføre arbeidsgivers redegjørelsesplikt i den nye likestillings- og diskrimineringsloven. Departementet foreslår at etterlevelse av aktivitetsplikten i stedet bør sikres gjennom veiledning og kunnskapsspredning.

Departementet foreslår at positive tiltak som informasjon, spredning av gode erfaringer og kompetanseutviklingstiltak skal erstatte redegjørelsesplikten. Departementet ønsker større kunnskapsspredning om aktivitetsplikten, og bedre veiledning om hvordan aktivitetsplikten kan oppfylles. Departementet forutsetter at arbeidsgivere selv ønsker å drive likestillingsarbeid, uavhengig av tilsyn og sanksjoner.

Et stort flertall av høringsinstansene ønsker å videreføre dagens redegjørelsesplikt. Arbeidsgivers redegjørelsesplikt har imidlertid blitt kritisert for å være byråkratisk, ressurskrevende og uten dokumenterbar effekt. Flere av arbeidsgiverorganisasjonene har påpekt dette i sine hørings svar, og støttet forslaget om ikke å videreføre redegjørelsesplikten i den nye likestillings- og diskrimineringsloven. Regjeringen ønsker å redusere tidkrevende og byråkratiserende pålegg som er rettet mot næringslivet. Departementet mener det ikke er påvist at redegjørelsespliktens effekt på likestillingen er så stor at det kan forsvare ressursene som må brukes for å sikre at redegjørelsesplikten overholdes.

Departementet mener positive tiltak vil legge til rette for at arbeidsgivere kan ha en åpen dialog med myndighetene, uten frykt for at åpenheten vil bli brukt mot dem ved et senere tilsyn. Generelt anbefales det ikke at tilsynsmyndigheter gir råd og veiledning til de pliktsubjekter som de også skal kontrollere. Departementet mener det også kan være en fare for at byråkratiske redegjørelsesregler kan bidra til at arbeidsgivere får en negativ innstilling til likestillingsarbeid generelt, og at dette kan påvirke motivasjonen til å oppfylle aktivitetsplikten i praksis.

Utvalget som utarbeidet forslag til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven mente aktivitetsplikten kan spille en viktig rolle også uten en redegjørelsesplikt. I tillegg mente utvalget at en aktivitetsplikt kombinert med en plikt til redegjørelse i årsberetning eller årsbudsjett kan virke byråkratiserende, jf. NOU 2005: 8 kapittel 10.11 side 181. Også Diskrimineringslovutvalget foreslo å oppheve redegjørelsesplikten. Utvalget foreslo i stedet at likestillingsarbeidet skulle forankres i virksomhetens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

En svensk undersøkelse om arbeidsgivers aktivitetsplikt viser at det ikke i første rekke er diskrimineringslovgivningens plikt til aktive tiltak som arbeidsgiverne mente var den drivende faktoren bak virksomhetenes likestillingsarbeid. Det er redegjort for undersøkelsen i SOU 2014: 41 kapittel 6. Av

² Siste setning må bygge på en misforståelse. Det var presisert i NRS 8 God regnskapsskikk for små foretak at «Dersom det ikke er behov for tiltak, er det ikke krav om å gi såkalt negativ bekreftelse, det vil si å opplyse om at det ikke er planlagt eller iverksatt tiltak.»

arbeidsgiverne som deltok i undersøkelsen, ga 62 prosent uttrykk for at likestillingstiltakene i liten utstrekning, eller ikke i det hele tatt, hadde sin bakgrunn i lovgivningens plikt til aktivt likestillingsarbeid. Arbeidsgiverne fremhevet isteden at det var viktig å fremstå som en moderne og progressiv arbeidsgiver, og at det i visse tilfeller er nødvendig å arbeide aktivt mot diskriminering og for likestilling for å lokke til seg og beholde attraktiv arbeidskraft, jf. SOU 2014: 41 side 166.

Likestillingscenteret har siden 2008 gjennomgått likestillingsredegjørelsene i årsberetningene til kommunene i åtte fylker, fylkeskommunenes redegjørelse samt fylkesmannens redegjørelser. Likestillingscenterets erfaring er at det gjøres mye godt likestillingsarbeid, men at de fleste har en mangelfull redegjørelse, jf. rapporten «Aktivitets- og redegjørelsesplikt».

At det er mangler i rapporteringen, løftes også frem i Fafos undersøkelse av årsberetninger som ble foretatt i forbindelse med rapporten «Diskriminerende barrierer i arbeidslivet» (Skog Hansen og Haualand 2012), som særlig gjaldt aktivitetsplikten i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Bare halvparten av virksomhetene i undersøkelsen redegjorde på området nedsatt funksjonsevne i sine årsrapporter. Majoriteten av disse virksomhetene hadde imidlertid ingen redegjørelse som var i tråd med intensjonene for aktivitets- og redegjørelsesplikten. Det ble også fremhevet at det på bakgrunn av rapporteringen ikke var mulig å se om noen av de private virksomhetene hadde et planmessig arbeid eller definerte mål for å fremme likestilling og like muligheter for personer med nedsatt funksjonsevne. Tre av de private virksomhetene hadde sammenfallende formuleringer, noe forskerne mente tydet på at det brukes standardformuleringer.

Mangelfull kunnskap om aktivitets- og redegjørelsespliktene, er også avdekket gjennom Fafos-rapporten «Mangfold og likestilling i arbeidslivet – Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte» (Tronstad 2010). Undersøkelsen viste at mellom syv og 10 prosent av virksomhetene medga at de ikke kjenner til aktivitets- og redegjørelsesplikten, til tross for at den er lovpålagt. Undersøkelsen viste også at arbeidsgiverne var delt i spørsmålet om de trodde aktivitets- og redegjørelsesplikten hadde betydning for likestilling og mangfold i deres virksomhet.

Da undersøkelsene ble foretatt, hadde aktivitets- og redegjørelsesplikten for andre diskrimineringsgrunnlag enn kjønn virket i relativt kort tid. Resultatene av undersøkelsene må ses i lys av dette. Forskingen knytter i stor grad manglende etterlevelse av plikten til kunnskapsmangel. Forskerne mente derfor blant annet at aktivitets- og redegjørelsesplikten burde konkretiseres og gis mening overfor virksomhetene (Skog Hansen og Haualand 2012 side 78). Departementet har foreslått å konkretisere aktivitetsplikten, men mener at dette ikke vil medføre at aktivitetsplikten blir mer egnet for tilsyn og sanksjoner. Forslaget til ny aktivitetsplikt prøver å balansere behovet for konkretisering opp mot behovet for fleksibilitet. Bestemmelsen pålegger derfor ikke konkrete tiltak. Det kan være betenkelig ut fra rettssikkerhetsbetraktninger å føre tilsyn med og ilegge sanksjoner ved brudd på plikter som er lite konkrete i sin utforming. Hensynet til rettssikkerhet taler derfor også mot å knytte sanksjoner til plikter som er så vidt skjønsmessig utformet.

Plikten til å redegjøre om likestilling følger også av regnskapsloven § 3-3 sjette og syvende ledd for små foretak, og § 3-3a tiende og ellefte ledd for regnskapspliktige som ikke er små foretak. Redegjørelsesplikten for kommuner og fylkeskommuner fremkommer av kommuneloven § 48 nr. 5 tredje og fjerde punktum. Disse reglene foreslås derfor opphevet.