FORUTSIGBARHETENS PRIS

Virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser

Tom Colbjørnsen

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER

FORUTSIGBARHETENS PRIS

Virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser

Tom Colbjørnsen

INNHOLD

SAMMENDRAG 8

KAP. 01 INNLEDNING OG OVERSIKT 12
1.1 Bakgrunnen for økt bruk av styring gjennom offentlige rammebetingelser 14
1.2 Undersøkelsens røde tråd: Forutsigbarhetens pris 15
1.3 Datagrunnlaget 16
1.4 Innholdet i påfølgende kapitler 18

KAP. 02 OFFENTLIGE RAMMEBETINGELSERS KONSEKVENSER PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ 20
2.1 Styringens tre komponenter 21
2.2 Offentlige rammebetingelser 22
2.3 Handlingsrommet 22
2.4 Virksomhetenes erfaringer 24
2.5 Eksempler 25

KAP. 03 ORGANISASJON OG ARBEIDSTIDSORDNINGER 28
3.1 Eierform, formål og størrelse 29
3.2 Arbeidstidsordninger 32

KAP. 04 REGULATORISKE RAMMEBETINGELSER 38
4.1 Regulatoriske rammebetingelsers kompleksitet, praktisering og konsekvenser 39
4.2 Virksomhetenes erfaringer 42
4.3 Regulatoriske rammebetingelsers struktur 44
4.4 Sektorvise variasjoner 45
4.5 Virksomhetenes organisasjon 46

KAP. 05 ARBEIDSMILJØLOVENS ARBEIDSTIDSBESTEMMELSER 48
5.1 Arbeidsmiljølovens reguleringsregime 49
5.2 Arbeidstidsbestemmelsenes konsekvenser 50
5.3 Virksomhetenes erfaringer 54
5.4 Mønsteret i virksomhetenes erfaringer 55
5.5 Sektorvise variasjoner 57
5.6 Betydningen av arbeidstidsordninger i egen bedrift 57

KAP. 06 OFFENTLIGE RAMMEBETINGELSERS FORUTSIGBARHET 60
6.1 Offentlige tilskudds-, støtte-, anbuds- og avgiftsordninger 62
6.2 Virksomhetenes erfaringer 64
6.3 Sektorvise forskjeller i forutsigbarhet 66

KAP. 07 OFFENTLIGE TILSYNSORDNINGER 68
7.1 Tilsynsrollen 69
7.2 Virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn 73
7.3 Sammenhengen mellom virksomhetenes erfaringer 74
7.4 Offentlige tilsyn i ulike sektorer 75

KAP. 08 RAPPORTERING TIL OFFENTLIGE MYNDIGHETER 76
8.1 Rapporteringens omfang og innretning 77
8.2 Virksomhetenes erfaringer 81
8.3 Sektorvise forskjeller 83
8.4 Mønsteret i virksomhetenes erfaringer 85

KAP. 09 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER 88

APPENDIKS A DOKUMENTASJON AV MULTIVARIATE ANALYSER 94

LITTERATUR 102

FORORD

Denne rapporten inneholder resultater fra prosjektet «Virksomheters handlingsrom og offentlige rammebetingelser». Prosjektet har pågått i perioden 16. desember 2019 til 1. september 2020. Arbeidet er initiert og finansiert av Arbeidsgiverforeningen Spekter (heretter kalt Spekter).

Formålet med prosjektet er å belyse virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser. Bakgrunnen er den økningen i indirekte styring som myndighetene har gjennomført de siste 20–30 årene. Rapporten er en videreføring av tidligere Spekter-prosjekter om statlig eide virksomheters handlingsrom og statens sektorpolitiske styring.

Rapporten bygger på en digital spørreundersøkelse (Questback) blant daglige ledere i Spekters medlemsbedrifter. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge virksomhetenes erfaringer med offentlige rammebetingelser, sett gjennom de daglige ledernes briller.

Spørreskjemaet ble sendt til alle medlemsbedriftene i Spekter per februar 2020. Til sammen fikk 227 bedrifter tilsendt skjemaet. Skjemaet ble testet på fire av Spekters medlemmer før det ble sent ut. Etter to purringer forelå svar fra 114. Disse 114 respondentene betraktes som et tilfeldig utvalg av Spekters medlemsmasse.

Resultatene fra undersøkelsen har i utgangspunktet kun gyldighet for Spekters medlemsbedrifter. Temaet for rapporten er imidlertid av mer generell karakter, slik at rapporten forhåpentligvis vil være av interesse også for andre.

Undertegnede har vært faglig ansvarlig for prosjektet, og stått for gjennomføringen. Spekter har vært administrativt ansvarlig og forankret undersøkelsen blant medlemsbedriftene. Thomas Brown var ansvarlig for gjennomføringen av spørreundersøkelsen og tilrettela resultatene i en analyseklar datafil. Jeg har hatt Svend Dahl som kontaktperson, og nok en gang hatt stor glede av hans faglige innspill og praktiske bidrag. Arild Bryde og Gunnar Larsen har også bidratt med nyttige innspill og vinklinger under arbeidets gang. Jeg vil også nok en gang takke Spekters ledelse for å ha gitt meg tillit til å gjennomføre et faglig spennende utredningsprosjekt.

Spekter har gitt meg full faglig frihet under arbeidet, og som alltid vært en både profesjonell og kompetent oppdragsgiver. Spekter har ikke tatt stilling til rapportens innhold som ene og alene står for min regning.

12. oktober 2020

Tom Colbjørnsen
professor
Handelshøyskolen BI

SAMMENDRAG

Denne rapporten belyser virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser:

- Lover og offentlige regler
- Arbeidstidsbestemmelser
- Tilskudds-, støtte-, anbuds- og avgiftsordninger
- Offentlige tilsyn
- Myndigheters rapporteringskrav

Rapporten bygger på en digital spørreundersøkelse blant daglige ledere i Arbeidsgiverforeningen Spekters medlemsbedrifter våren 2020.

Forutsigbarhetens pris

Rapportens røde tråd reflekteres i uttrykket forutsigbarhetens pris. Rammebetingelser er tvetydige fenomener – de kan både utvide og innskrenke bedrifters handlingsrom. Stabile rammebetingelser gir forutsigbarhet og økt autonomi til bedrifter. Samtidig inneholder de reguleringer og andre tiltak som begrenser virksomhetenes handlefrihet. Rapporten belyser hvilke erfaringer virksomhetene i undersøkelsen har med sine rammebetingelser, på godt og vondt.

Spekter – bedriftene

Undersøkelsen gjelder Spekters medlemsbedrifter. Tre av fire Spekter-bedrifter opererer innen helse, samferdsel eller kultur. Over halvparten er eid helt eller delvis av staten. Det er flere store bedrifter enn i næringslivet ellers, og flere som praktiserer arbeidstidsordninger utenom ordinær dagtid. Det gjelder særlig virksomheter innen helse og samferdsel.

Regulatoriske rammebetingelser: Lover, forskrifter og offentlige regler

- Samferdselssektoren er mest eksponert for lover og forskrifter. Kultur styres «på armlengdes avstand» og merker mindre til slike reguleringer. Helse reguleres av mange lover og forskrifter, men har også et sterkt innslag av faglig styring.
- En overvekt av virksomhetene har greie erfaringer med det offentliges praktisering av lover og regler. 55 prosent opplever sjelden eller aldri å bli forsinket av saksbehandlingsrutiner i offentlige etater. 64 prosent synes myndighetene lykkes med å balansere hensynet til kontroll og videreutvikling i virksomhetene. På dette området er det bare ubetydelige sektorforskjeller.
- Rettsliggjøringen av samfunnet ser ikke ut til å ha smittet over på det det lokale partssamarbeidet.

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser

- Arbeidstidsbestemmelsene splitter undersøkelsesbedriftene i to klart atskilte grupper. To tredjedeler av virksomhetene har bare få utfordringer med å tilpasse seg bestemmelsene, mens en av tre har betydelige problemer.
- Skillet mellom de to gruppene går igjen både når det gjelder om arbeidstidsbestemmelsene kommer i konflikt med andre lover, begrenser høyspesialiserte medarbeiderens faglige utfoldelse, gjør utnyttelse av materiell og fasiliteter mindre effektiv, begrenser brukernes tilgang til virksomhetens tjenester, og gjør det vanskelig å tilpasse arbeidstidene til arbeidstakere med ulike behov.

- Lokale tariffavtaler befester forskjellen mellom de to gruppene. Virksomheter som har utfordringer med å tilpasse seg loven erfarer at tariffavtalene strammer ytterligere inn på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.
- Forskjellene mellom de to gruppene er knyttet til hva slags oppgaver virksomhetene utfører, og hvilke krav disse stiller til virksomhetenes egne arbeidstidsordninger.
- Jo større innslag virksomhetene har av alminnelige arbeidstidsordninger (dagtid mandag–fredag), jo lettere har de for å tilpasse seg arbeidsmiljøloven. Virksomheter som har et stort innslag av avvikende arbeidstidsordninger har større utfordringer.
- Virksomheter innen helse og samferdsel er mest kritiske til lovens arbeidstidsbestemmelser. Dette skyldes i alt overveiende grad at slike bedrifter oftere er avhengige av å benytte avvikende arbeidstidsordninger, og gjøre mindre bruk av alminnelig arbeidstid. Kulturinstitusjoner har færre utfordringer med å forholde seg til lovens bestemmelser i utgangspunktet.

Tilskudds-, støtte-, anbuds- og avgiftsordninger

- Virksomhetenes erfaringer med offentlige tilskudds-, støtte, anbuds- og avgiftsordninger henger sammen med ordningenes forutsigbarhet.
- Offentlige anbudsordninger og avgifter oppleves som rimelig forutsigbare. Førstnevnte er solid befestet i et nasjonalt og internasjonalt regelverk. Avgiftsendringer kan kreve omfattende justeringer i resten av skatte- og avgiftssystemet, og dette kan disiplinere myndighetene fra å gjennomføre hyppige endringer.
- Støtte i form av statlige tilskudd over statsbudsjettet oppleves som mindre forutsigbart enn anbudsordninger og avgifter. Slik støtte tildeles formelt for ett år av gangen. Politiske realiteter tilsier imidlertid at mange tilskudd er mer forutsigbare enn de formelt framstår som.
- Offentlig støtte til virksomhetsutvikling scorer lavt på forutsigbarhet. Årsakene kan være at tiltakene har korte tidsrammer, og at deres tematiske innretning er lite robuste mot påvirkning fra politiske stemningsbølger og ad hoc – pregete faglige innspill.

Offentlige tilsynsordninger

- En drøy halvpart av virksomhetene erfarer at offentlige tilsynskontroller blir mer altomfattende. Det blir flere lover og regler, og manglende etterlevelse får økt oppmerksomhet i det offentlige rom.
- De fleste heller i retning av å mene at tilsynene kan samordne seg bedre, praktisere en bedre balanse mellom avvikskontroll og systemrevisjon, og gi et mer nyansert bilde av virksomhetene i sine tilsynsrapporter.
- De som har dårlige erfaringer med offentlige tilsyn på ett område har det som regel også på de øvrige. Og motsatt: Har man gode erfaringer på ett område gjentar dette seg ofte på andre områder.
- Virksomheter innen helse og samferdsel er mer kritiske enn kulturvirksomheter til måten offentlige tilsyn fungerer på. Dette kan skyldes at både helse- og samferdselssektoren eksponeres for mange ulike tilsynsorganer, og at lov- og regelverket det føres tilsyn med er stort og komplekst. Kunst- og kulturvirksomheter har et mindre mangfoldig tilsynsregime å forholde seg til.

Rapportering til offentlige myndigheter

- Et flertall av virksomhetene opplever at myndighetenes rapporteringskrav blir mer omfattende og detaljerte, handler mer om det som er lett å måle enn det som er viktig å måle, og kompliseres av manglende samordning mellom offentlige instanser. I gjennomsnitt slutter om lag 70 prosent av virksomhetene seg til en slik beskrivelse.
- 40 prosent erfarer samtidig at de også har nytte av rapporteringen. De opplever at deres rapporter følges opp med tilbakemeldinger fra myndighetene, og at rapportene påvirker politikken på deres område.
- Nesten samtlige virksomheter, 85.7 prosent, svarer at stadig mer av rapporteringen til statlige myndigheter skjer digitalt. Digital rapportering øker mest blant virksomheter som rapporterer mye og detaljert, samtidig som tiltakende digitalisering preger hverdagen i de aller fleste virksomhetene i undersøkelsen.

KAP. 01
INNLEDNING OG OVERSIKT

De siste tre tiårene har myndighetene økt bruken av indirekte virkemidler i næringspolitikken. Direkte og detaljerte tiltak rettet inn mot enkeltbedrifter og bransjer har blitt supplert med styring gjennom generelle rammer, kombinert med offentlige tilsynsordninger og rapporteringskrav. Formålet med omleggingen har blant annet vært å stimulere til økt verdiskaping gjennom å gi virksomheter større handlingsrom til å kunne utvikle og utnytte sine lokale ressurser.

«Den røde tråden i rapporten er bedrifters erfaringer med myndighetenes styring gjennom generelle rammebetingelser, tilsynsordninger og rapporteringskrav.»

Denne rapporten belyser virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser. Rapporten bygger på en digital spørreundersøkelse blant daglige ledere i Arbeidsgiverforeningen Spekters medlemsbedrifter våren 2020.[1]

Det offentliges styring gjennom rammebetingelser, også kalt indirekte styring, består av eksterne begrensninger og støtteordninger som skal motivere og disiplinere selvstendige bedrifter til å ivareta myndighetspålagte hensyn.[2] Styringen har tre komponenter:

- *Generelle rammer*, i form av lover, regler, tilskuddsordninger, skatter, subsidier og avgifter
- *Tilsynsordninger*, som kontrollerer at virksomhetene etterlever rammebetingelsene
- *Rapporteringskrav*, som gir myndighetene informasjon om hvordan bedriftene tilpasser seg rammene

Rammebetingelser utformes og praktiseres ofte på nærings-, bransje- og sektornivå, slik kringkastingsloven, postloven, flyplassavgifter og elbilsubsidier er eksempler på. Noen rammebetingelser, eksempelvis arbeidsmiljøloven og konkurranseloven, gjelder næringslivet som helhet.

I dette innledningskapitlet skal jeg utdype følgende:

- Bakgrunnen for økt bruk av styring gjennom rammebetingelser
- Rapportens temaer
- Datagrunnlaget
- Innholdet i påfølgende kapitler

1 Arbeidsgiverforeningen Spekter omtales i fortsettelsen som Spekter.
2 For å variere språket blir indirekte styring og styring gjennom rammebetingelser brukt om hverandre i denne rapporten.

TEKSTBOKS 1

Det offentliges styring gjennom rammebetingelser er beslektet med virksomheters mål- og resultatstyring

- Styring gjennom rammebetingelser er indirekte styring av selvstendige virksomheter, mens mål- og resultatstyring er bedriftsstyrers indirekte måte å styre bedriftenes ledelse på
- Offentlige tilsynsordninger ligner bedriftsstyrers internkontroll av bedrifters ledelse
- Myndighetenes rapporteringskrav har fellestrekk med bedriftsstyrers resultatoppfølging

1.1 Bakgrunn for økt bruk av styring gjennom offentlige rammebetingelser

På 1980-tallet startet en prosess som endret virkemiddelbruken i næringspolitikken. Et sentralisert og omfattende virkemiddelapparat rettet inn mot enkeltbedrifter og bransjer ble gradvis erstattet av et mer desentralisert og markedsbasert system.[3] Behovet for å endre virkemidlene ble særlig synlig under lavkonjunkturen som begynte på slutten av 1970-tallet. Mange virksomheter som hadde vært drivkrefter og hjørnestener i etterkrigstidens vekstperiode fikk da problemer. Forventninger om fremtidige oljeinntekter gjorde at myndighetene i første omgang møtte krisetegnene med selektive støttetiltak overfor problembedrifter og -bransjer. Mye av bedriftenes ledelseskapasitet ble benyttet til å lobbe for selektive støttetiltak til egen virksomhet, såkalt «rent-seeking», ofte i samarbeid med tillitsvalgte. Selv om slike støttetiltak kunne mildne problemene og holde arbeidsløsheten nede på kort sikt, representerte de ikke en varig løsning. Virkemiddelapparatet framstod etter hvert som uforholdsmessig komplekst, ineffektivt og lite forutsigbart å forholde seg til for næringslivet. Det ble tydelig at politikere og sentrale myndigheter ofte hadde for stor avstand til bedrifters operative og strategiske felt til at de kunne avgjøre hvilke løsninger som ville være optimale for enkeltbedrifter. Behovet for mer desentraliserte og markedsbaserte styringsmodeller ble tydelig. Dette gjaldt ikke bare i næringspolitikken, men også på en rekke andre samfunnsområder – blant annet ble kredittpolitikken liberalisert. 1980-tallet har blitt karakterisert som deregulerings tiår.[4]

Etter hvert som 1980-tallet gikk over i 1990-årene økte myndighetenes bruk av indirekte styringsformer. Tett involvering i enkeltvirksomheters beslutninger ble dels erstattet av og dels supplert med mer generelle og overordnete reguleringer. Mer av styringen fikk karakter av generelt utformete reguleringer, avgifter og støtteordninger. Der det tidligere fantes unike regelverk og tiltak for enkeltbedrifter, ble det mer vanlig med generelle virkemidler på sektor- og samfunnsnivå. For eksempel ble Lov om Postverket gjort om til Lov om formidling av landsdekkende posttjenester i 1996.[5]

3 Lie (2005)
4 Lie (2005)
5 I 2016 ble loven ytterligere allmenngjort og endret til Lov om posttjenester. Sektorvise forskjeller i styringsformene er nærmere beskrevet i Colbjørnsen (2019).

Overgangen til et mer desentralisert virkemiddelapparat gikk sammen med økt bruk av markedskonkurranse. Mange bedrifter med forretningsmessige formål hadde nytt godt av monopolprivilegier. Ved å eksponere disse bedriftene for konkurranse ønsket myndighetene å gjøre dem både mer produktive og innovative. Myndighetenes rolle var å legge til rette for virksom konkurranse. Bruken av markedsstyring har blitt påskyndet av Norges deltakelse i EUs indre marked. EØS-avtalen forplikter Norge til å lovfeste EU-regler om forbud mot offentlig støtte til enkeltbedrifter, offentlige anbudskonkurranser og generell konkurranserett.

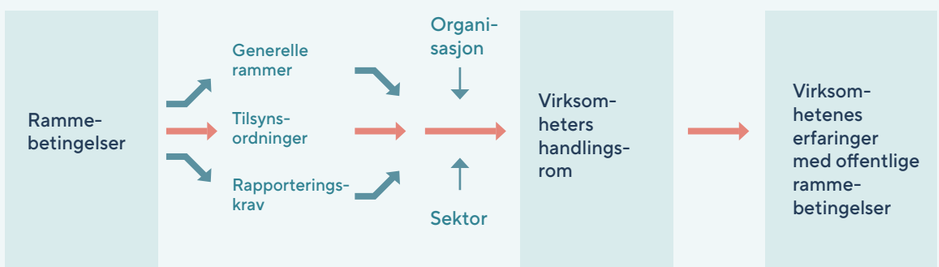
En overgang til indirekte styring krever at bedriftene har autonomi til selv å avgjøre hvordan de best kan tilpasse seg rammebetingelsene gjennom å utnytte sin direkte tilgang til informasjon og kompetanse om bedriftens situasjon. Parallelt med økt autonomi blir også styrenes og ledelsens ansvar for resultater og drift tydeligere. Mange virksomheter som tidligere inngikk i statlig eller kommunal forvaltning, og var direkte underlagt en statsråds eller rådmanns styrings- og ansvarslinje, ble organisert som selvstendige rettssubjekter.

1.2 Undersøkelsens røde tråd: Forutsigbarhetens pris

Figur 1 viser hvilke temaer som inngår i undersøkelsen, og hvordan temaene henger sammen. Modellens begreper og sammenhenger vil bli utdypet i kapittel 2.

Den røde tråden i rapporten er symbolisert med tykke, røde piler. Startpunktet er myndighetenes styring gjennom generelle rammer, tilsynsordninger og rapporteringskrav. Denne styringen har konsekvenser for virksomhetenes handlingsrom, og påvirker derigjennom hvordan styringen erfares i virksomhetene. Styringen vil påvirke bedrifters handlingsrom og erfaringer forskjellig, avhengig av bedriftenes kontekst og organisasjon. I rapporten vil derfor bedriftenes erfaringer settes i sammenheng med virksomhetenes sektortilknytning og organisatoriske kjennetegn. Dette er illustrert med de to vertikale pilene i figur 1.

FIGUR 1 Virksomheters erfaringer med offentlige rammebetingelser



Rapportens tittel, forutsigbarhetens pris, henspiller på at styring gjennom rammebetingelser har tvetydige konsekvenser for virksomheters handlingsrom. Rammebetingelser er tveeggete sverd som samtidig utvider og innskrenker handlingsrommet. Virksomhetene kan ikke høste fordelene med den autonomien som følger med indirekte styring uten å måtte akseptere de begrensningene som styringen også medfører. Indirekte styring kan på den ene siden etablere virksom konkurranse, ryddig saksbehandling og rammer for å håndtere interessekonflikter. På den måten får virksomhetene mer forutsigbare rammer. På den andre siden kan den økte forutsigbarheten ikke oppnås uten at virksomhetene samtidig innordner seg bestemmelsene i eksempelvis konkurranseloven og arbeidstvistloven. Formålet med undersøkelsen som denne rapporten baseres på er å kartlegge hvordan virksomhetene erfarer denne tvetydigheten.

Fem former for rammestyring vil bli belyst i fortsettelsen:

- Lover og regler
- Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser
- Tilskudds-, støtte, anbuds- og avgiftsordninger
- Offentlige tilsynsordninger
- Myndighetenes rapporteringskrav

Det vil bli skilt mellom fire sektorer:[6]

- Helse
- Kultur
- Samferdsel
- «Andre»

Følgende bedriftskjennetegn vil bli undersøkt:

- Størrelse
- Eierform
- Formål
- Arbeidstidsordninger

Bedriftenes handlingsrom kartlegges ikke empirisk i undersøkelsen. Analysene begrenser seg til å undersøke hvordan daglige ledere erfarer rammebetingelsenes konsekvenser. Når virksomhetenes handlingsrom allikevel er inkludert i modellen i figur 1, er dette for å kunne tolke virksomhetenes erfaringer. Det er vanskelig å forklare hvordan rammebetingelser erfares i virksomhetene uten å sette dette i sammenheng med hvordan rammebetingelsene utvider eller begrenser handlingsrommet.

Over tid kan offentlige rammebetingelser og virksomheters erfaringer påvirke hverandre gjensidig. Daglige ledere som ikke er tilfredse med sine rammebetingelser kan forsøke å endre dem ved å lobbe myndighetene, enten direkte eller gjennom sine interesseorganisasjoner. Analysene i denne rapporten vil kun gi et øyeblikksbilde av situasjonen, og pretenderer ikke å si noe om hvordan sammenhengen mellom rammebetingelser og bedrifters erfaringer utvikles over tid. Med et slikt formål er det mest naturlig å behandle rammebetingelsene som bestemt utenfra (eksogent gitt), og virksomhetenes erfaringer som ensidig (rekursivt) bestemt av disse.

1.3 Datagrunnlaget

Populasjon og utvalg

Undersøkelsens populasjon er samtlige medlemsbedrifter i Spekter. Da undersøkelsen ble planlagt i februar 2020 var det registrert 249 medlemmer på Spekters hjemmeside. Etter at listen ble korrigert, og noen virksomheter fjernet på grunn av liten relevans for undersøkelsen, gjenstod 227 bedrifter. Disse fikk alle tilsendt et digitalt spørreskjema (Questback). Spørreskjemaet ble sendt til virksomhetenes daglige leder, siden disse ble antatt å ha mest informasjon og erfaring med hvordan offentlige rammebetingelser påvirker virksomheten som helhet.

6 Sektorinndelingen gjøres nærmere rede for i kapittel 1.3.

Sektor	Populasjon		Utvalg	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Helse og velferd	81	35.7	46	40.4
Kunst og kultur	52	22.9	24	21.1
Samferdsel og reiseliv	40	17.6	17	14.8
Landbruk og skogbruk	6	2.6	2	1.8
Energi	8	3.5	4	3.5
Finans (bank, kapitalforvaltning, o.l.)	5	2.2	2	1.8
Virkemiddelapparatet (FOU, bedriftsutvikling)	4	1.8	4	3.5
IKT og data	6	2.7	2	1.7
Annet	25	11.0	13	11.4
Totalt	227	100.0	114	100.0

TABELL 1 Undersøkelsens populasjon og utvalg fordelt på sektor

Etter to purringer forelå det svar fra 114 bedrifter, dvs. at undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 50. Disse 114 bedriftene betraktes som et utvalg av populasjonen.

Spekters medlemsmasse domineres av tre sektorer – helse/velferd, kunst/kultur, og samferdsel/reiseliv. I tillegg finnes medlemsbedrifter innen landbruk/skogbruk, energi, finans, virkemiddelapparatet, ikt/data m.m. Tabell 1 viser et nærmest perfekt sammenfall mellom de tre dominerende sektorenes andel av populasjon og utvalg med henholdsvis 77 og 76 prosent. Det store sammenfallet gjør det rimelig å betrakte de besvarte skjemaene som et representativt utvalg av populasjonen, slik at det kan gjennomføres statistiske signifikanstester. At et resultat er statistisk signifikant vil i denne undersøkelsen bety at resultater basert på data fra utvalget med stor sannsynlighet er representative for samtlige Spekterbedrifter. Tekstboks 2 redegjør for logikken i den formen for statistisk signifikanstesting som vil bli benyttet i denne rapporten.

Statistisk signifikans må ikke forveksles med substansiell betydning. Dersom utvalget er tilstrekkelig stort kan selv minimale forskjeller og sammenhenger bli statistisk signifikante, men uten at forskjellene av den grunn nødvendigvis representerer verdifull substansiell innsikt. Tabell 1 viser hvordan populasjon og utvalg fordeler seg på ulike sektorer.

Sektorforskjeller

Mange av analysene i fortsettelsen undersøker hvordan offentlige rammebetingelser varierer mellom sektorer. Virksomheter innen landbruk/skogbruk, energi, finans, virkemiddelapparatet og ikt/data er representert med for få respondenter i utvalget til at det er meningsfylt å bryte data ned på disse kategoriene, jfr. tabell 1. Disse virksomhetene vil derfor bli slått sammen med andre uspesifiserte virksomheter

TEKSTBOKS 2

Statistisk signifikanstesting

Statistiske signifikanstester gjennomføres for å anslå hvor stor usikkerhet som er forbundet med å konkludere at observasjoner som er basert på et utvalg respondenter, er gyldige for hele den populasjonen som utvalget er trukket fra. Denne usikkerheten er det vanlig å tallfeste med en såkalt «probabilty value», vanligvis forkortet til p-verdi. «P» er sannsynligheten for å observere et estimat i utvalget, for eksempel en forskjell mellom to sektorer, dersom forskjellene mellom de to sektorene er null i populasjonen. Vanlig kutyme er å kreve $p<.05$ for å si at estimatet, i dette eksemplet en observert sektorforskjell, er statistisk signifikant forskjellig fra null. I så fall er det vanlig å konkludere at det er 5 % eller mindre sannsynlighet for at forskjellen er null i populasjonen. De vanligste statistiske testene forutsetter at utvalget er representativt for populasjonen.

i en egen «annet» – kategori. De empiriske analysene vil således konsentrere seg om følgende fire kategorier, som alle vil være representert med tilstrekkelig mange virksomheter til å gjennomføre meningsfulle statistiske analyser:

- Helse
- Kultur
- Samferdsel
- «Annet»

De opprinnelige Spekter – betegnelsene er «helse og velferd», «kunst og kultur» og «samferdsel og reiseliv». For å forenkle rapportens språkføring vil disse i fortsettelsen bli referert til som helse, kultur og samferdsel. Disse sektorene består av mer heterogene virksomheter enn de forkortede titlene gir inntrykk av.

Ekstern validitet

Ekstern validitet uttrykker funnenes generaliserbarhet til andre virksomheter enn Spekter-bedriftene. Analyser i kapittel 3 vil vise at Spekters medlemsmasse har et større innslag av store bedrifter, statlig eierskap og avvikende arbeidstidsordninger enn den norske bedriftsmassen for øvrig. Medlemmene konsentrerer seg om tre sektorer – tre fjerdedeler av medlemsbedriftene er knyttet til helse, samferdsel og kultur. Dette maner til forsiktighet med å generalisere funnene i denne rapporten til bedrifter utenfor Spekterområdet. Alle norske bedrifter må imidlertid forholde seg til den type indirekte styring som belyses i denne rapporten. Spekter-bedriftenes erfaringer med slik styring kan dermed være interessante for andre virksomheter, selv om erfaringene ikke er representative i statistisk forstand.

1.4 Innholdet i påfølgende kapitler

Kapittel 2 er et teoretisk kapittel som utdyper hvordan rammebetingelsenes konsekvenser for virksomhetene bestemmes av om rammebetingelsene har et prosessuelt eller materielt innhold, og om de utvider eller innskrenker handlingsrommet. Drøftingen illustreres med konkrete bedriftseksempler.

Kapittel 3 beskriver virksomhetene i utvalget med utgangspunkt i deres eierform, formål, størrelse og arbeidstidsordninger. Beskrivelsene omfatter både

utvalget som helhet og sektorvise variasjoner. Virksomhetenes arbeidstidsordninger får særlig fyldig omtale, siden disse benyttes senere i rapporten til å forklare variasjoner i virksomhetenes erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

De neste fem kapitlene inneholder empiriske analyser av rammebetingelsenes konsekvenser på virksomhetsnivå. Kapitlene har en felles oppbygging. De starter med en tematisk ramme rundt kapitlets problemstillinger, og fortsetter med å analysere problemstillingene empirisk.

Kapittel 4 belyser virksomhetenes erfaringer med styring gjennom lover og regler, såkalte regulatoriske rammebetingelser. Analysene drøfter om virksomhetene opplever at regulatoriske rammebetingelser blir mer komplekse, skaper hindringer for virksomhetenes operative effektivitet, påvirker partssamarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte, og fører til at hensynet til ryddig økonomi og administrasjon fortrenger arbeidet med å videreutvikle virksomhetene. Kapitlet belyser til slutt om det er sektorvise forskjeller i Spekter-bedriftenes erfaringer med regulatoriske rammebetingelser.

Kapittel 5 undersøker virksomhetenes erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Først i kapitlet introduseres arbeidsmiljølovens overordnete reguleringsregime. Loven fungerer som en rammelov, og er et konkret eksempel på myndighetsstyring gjennom regulatoriske rammebetingelser. Kapitlets hoveddel belyser om lovens arbeidstidsbestemmelser er forenlige med andre lover som virksomhetene er pålagt å følge, med høyspesialiserte medarbeideres behov for faglig utfoldelse, med virksomhetenes muligheter til å utnytte sine ressurser og fasiliteter effektivt, med tilgjengelighet for brukere, pasienter og publikum, og med muligheten til å innpasse arbeidstakere med spesielle arbeidstidsbehov. Kapitlet belyser hvordan virksomhetenes oppfatninger med disse spørsmålene varierer på tvers av sektorer, og hvordan de påvirkes av bedriftenes arbeidstidsordninger.

Kapittel 6 analyserer virksomhetenes erfaringer med rammebetingelser i form av tilskudds-, støtte, anbuds- og avgiftsordninger. Hovedspørsmålet er om virksomhetene erfarer at staten praktiserer slike rammebetingelser på forutsigbare måter. Opplever virksomhetene at eventuelle tilskudds- og støtteordninger over statsbudsjettet er rimelig forutsigbare fra det ene året til det neste? Kan virksomhetene legge til grunn at anbudskonkurranser om retten til å utføre offentlige oppdrag gjennomføres slik regelverket tilsier? Erfarer virksomhetene at avgiftssystemet er utsatt for politiske stemningsskifter? Svarene på disse spørsmålene brytes ned på sektornivå.

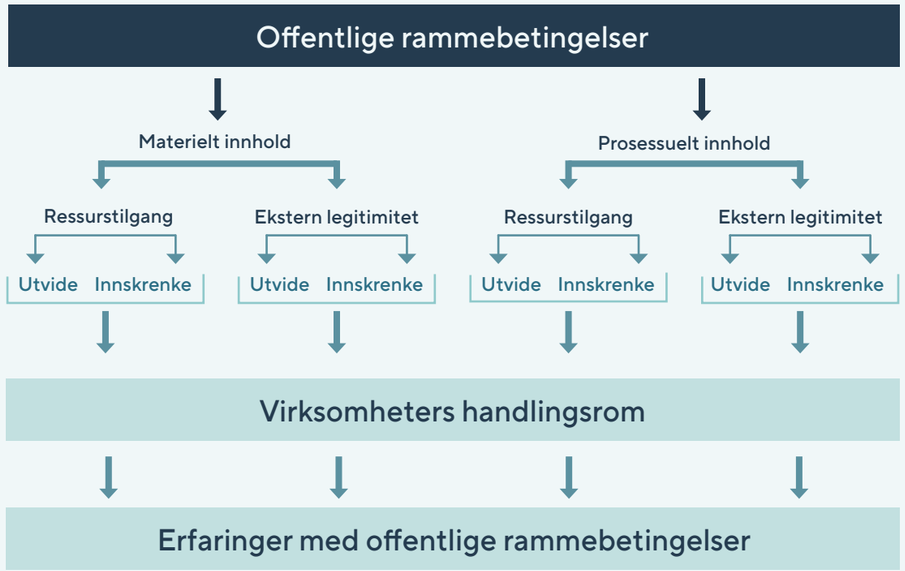
Kapittel 7 belyser myndighetsbaserte tilsynsordninger. Temaet er om daglige ledere opplever at tilsynskontrollene blir mer altomfattende, at ulike tilsyn samordner seg når de kontroller samme virksomhet, at avviks- og systemorientert tilsynsmetodikk kombineres på en balansert måte, og at tilsynsrapportene gir et nyansert bilde av virksomhetene. Mot slutten av kapitlet analyseres mulige sektorvise variasjoner i slike erfaringer.

Kapittel 8 analyserer svarene på et spørsmålsbatteri om virksomhetenes erfaringer med å rapportere til offentlige myndigheter. Spørsmålene handler om rapporteringens volum og detaljeringsgrad, om rapporteringspunktene er relevante for virksomhetens formål, om virksomhetene har nytte av rapporteringen for sin egen del, om rapporteringslinjene er entydige, og om stadig mer rapportering skjer digitalt. Det blir undersøkt om virksomhetenes svar grupperer seg i tydelige erfaringsprofiler, og om det eventuelt er sektorvise variasjoner i disse.

Kapittel 10 er et etterord som inneholder overordnete refleksjoner rundt rapportens analyser og funn.

KAP. 02
OFFENTLIGE RAMMEBETINGELSERS KONSEKVENSER PÅ VIRKSOMHETSNIVÅ

I dette kapitlet presenteres en teori om sammenhengen mellom offentlige rammebetingelser og virksomheters erfaringer med rammebetingelsene. Formålet er å synliggjøre sammenhenger og mekanismer som gjør det lettere å tolke rapportens empiriske resultater. Modellen er generelt utformet, og ment å ha gyldighet også for bedrifter utenfor Spekter-området.



FIGUR 2 Offentlige rammebetingelsers konsekvenser for virksomhetene

2.1 Styringens tre komponenter

Figur 2 viser hvordan offentlige rammebetingelser påvirker virksomhetene erfaringer gjennom tre komponenter. Figuren er en utvidelse av modellen som ble vist i figur 1 i kapittel 1.

1. *Offentlige rammebetingelser.* Utgangspunktet er rammebetingelsenes innhold, slik disse kan være fastlagt gjennom forskrifter, rapporteringskrav og avgifter. Rammebetingelsenes innhold kan være både materielle og prosessuelle.
2. *Handlingsrommet.* Styringens innhold får konsekvenser for virksomhetenes handlingsrom gjennom å påvirke ressurstilgang og ekstern legitimitet.
3. *Virksomhetenes erfaringer.* Rammebetingelsenes konsekvenser på virksomhetsnivå avhenger av om styringen utvider eller innskrenker handlingsrommet.

De tre komponentene i figur 2 vil nå bli nærmere beskrevet.

2.2 Offentlige rammebetingelser

I dette avsnittet brukes betegnelsene materielle og prosessuelle rammebetingelser til å skille mellom henholdsvis substansielt innhold og administrative prosesser. Betegnelsene er inspirert av, men ikke sammenfallende med juridisk språkbruk.[1]

Materielt innhold

Rammebetingelsenes materielle innhold betegner innholdet i de ytre begrensninger og støtteordninger som virksomhetene må innrette seg etter. For eksempel setter arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, som vil bli utførlig belyst senere i rapporten, maksimumsgrenser for tillatt antall arbeidstimer per dag.

Prosessuelt innhold

Prosessuelle rammebetingelser spesifiserer hvilke administrative prosesser virksomhetene må forholde seg til for å kunne innordne seg rammebetingelsene. Skulle for eksempel en bedrift gå ut over lovens maksimumstider for daglig arbeidstid krever dette avtale med involverte arbeidstakere, og vanligvis også med deres tillitsvalgte og fagforening. Brudd på prosessuelle bestemmelser kan føre til sanksjoner, blant annet bøter og i verste fall fengselsstraff[2].

Summen av regler, avtaler og medarbeideres forventninger om innflytelse kan føre til at prosess-spørsmål får stor plass, ikke minst i forbindelse med omstillinger. Mulige saksbehandlingsfeil kan bli tillagt stor vekt og føre til at endringsprosesser må nullstilles. Det kan oppstå målforskyvninger der prosessen skifter karakter fra å være et virkemiddel til å bli et mål. Endringens egentlige formål fortrenges etter hvert som prosessen skrider fram.

2.3 Handlingsrommet

Et adekvat handlingsrom krever både tilgang til virkemidler somt trengs for å ivareta virksomhetenes oppgaver, og aksept i omgivelsene for å ta virkemidlene i bruk. Virksomheter trenger både produktive ressurser som gjør det mulig å utføre oppgaver effektivt, og den trenger ekstern støtte til måten den disponerer sine ressurser på. Kort sagt: Virksomheters handlingsrom bestemmes av deres interne ressurstilgang og eksterne legitimitet. Dette gjelder både for private og offentlig eide virksomheter, uavhengig av om disse får sine inntekter fra markeder eller offentlige bevilgninger.

Optimal ressurstilgang

Produktive ressurser som bidrar til virksomheters formål kan typisk være kompetanse, teknologi, kapital, medarbeidermotivasjon, infrastruktur, kultur, intern organisasjon og eksterne nettverk. Ressursene kan ha både en individuell og strukturell dimensjon. Eksempelvis er kompetanse både knyttet til individers faglige og personlige egenskaper, og mulighetene som virksomhetens organisasjonsstruktur gir til å samarbeide på tvers av fagområder og ledernivåer. Individuelle ressurser påvirker enkeltmedarbeideres produktivitet, mens strukturelle ressurser gjør det mulig å lage produktive synteser av individuelle ressurser. Den strukturelle dimensjonen kalles ofte for organisatorisk kapital, og reflekteres blant annet i

1 Prosessuell rett brukes ofte til å foreskrive hvordan saker skal føres for domstolene. Prosessuelle rammebetingelser spesifiserer hvordan myndighetene skal gå frem når de forbereder og treffer ulike avgjørelser, blant annet måten saksbehandlingen skal skje på. Til prosessuelle bestemmelser hører også hvordan virksomheter kan få fastslått og håndhevet sine rettigheter og plikter. Materiell rett handler om det substansielle spørsmålet som skal avgjøres i en rettssak. Betegnelsen brukes også om hva forvaltningen kan bestemme, gitt det rettsgrunnlaget myndighetene kan hente hjemmel fra. Materielle regler gjelder også hvilke rettigheter og plikter virksomhetene har. Se for eksempel Gisle (2018).

2 I forbindelse med den såkalte Veireno-saken om brudd på overtidsbestemmelser i Oslo kommune avsa Høyesterett dom som innebar fire måneders ubetinget fengselsstraff for daglig leder. Daglig leder hadde under rettssaken påberopt seg «... flere forhold som lå utenfor virksomhetens kontroll som medførte at det var nødvendig med utvidet bruk av overtid. Domstolen aksepterte ikke argumentasjonen» Se Preben H. Mo og Andreas Hovland, Advokatfirmaet Føyen Torkildsen, Dagens Næringsliv 3. mars 2020, s. 31.

TEKSTBOKS 3

Virksomheters handlingsrom

Aktørers handlingsrom er et generelt begrep som beskriver:

- Samsvaret mellom aktørenes virkemidler og oppgaver
- Mulighetene som omgivelsene gir aktørene til å benytte virkemidlene.

Definisjonen som benyttes i denne rapporten er en tilpasning til virksomhetsnivå av denne generelle definisjonen.

I to tidligere rapporter har den samme definisjonen blitt brukt til å beskrive daglige lederes handlingsrom som en kombinasjon av deres myndighet og autoritet. Myndigheten gir virkemidler til å ivareta daglig leders mandat, mens autoriteten reflekterer andres vilje til å akseptere ledernes beslutninger, også når de er uenige i disse. Den samme tilnærmingen har også blitt benyttet til å belyse styrers handlingsrom (Colbjørnsen, 2015, 2017, 2018).

gjensidig tillit og lojalitet internt i virksomheten. Organisatorisk kapital kan også manifestere seg i eksterne relasjoner som gjør det mulig å etablere produktive nettverk med eksterne aktører.

Ressurstilgangen er optimal dersom det ikke finnes et alternativt knippe av ressurser som ville gitt et bedre forholdstall mellom oppnådde mål og medgåtte kostnader. Ingen alternativ og tilgjengelig ressursportefølje kunne gitt virksomheten «mer formål for pengene».

Optimal ekstern legitimitet

Ekstern legitimitet krever at virksomheters formål og atferd framstår utad som legal, ansvarlig og akseptabel. Denne tilnærmingen er hentet fra såkalt institusjonell organisasjonsteori, der hovedpoenget er at ingen virksomheter, uansett hvor effektive og lønnsomme de er, vil overleve på sikt dersom de kommer for mye på kant med verdier, normer og virkelighetsoppfatninger i omgivelsene[3]. Legitimitet avhenger ikke bare av at virksomhetene etterlever lover og regler, men også av at de har et akseptabelt verdi- og normbasert fundament for sine aktiviteter, og unngår å provosere rådende oppfatninger av hvordan ulike typer virksomheter bør fremtre. For eksempel kan deler av omgivelsene legge vekt på at bedrifter ikke bare skal være lønnsomme, men også opptre i henhold til normer om bærekraft og ansvarlighet. Figur 3 viser innholdet i de tre kildene til ekstern legitimitet.[4]

Dersom virksomhetene opptrer for servilt risikerer de imidlertid at rommet for utvikling og innovasjon begrenses. Noen eksterne aktører kan la seg provosere av nye måter å gjøre ting på. Påstander om manglende ekstern tillit til virksomhetene kan bli brukt av særinteresser som føler seg truet. Med dagens tilgang til digitale og andre medier kan smale motkrefter noen ganger lykkes med å skape et

3 Definisjonen av legitimitet bygger på Suchman (1995:574). Sitert etter Scott (2014: 71)

4 Figuren er inspirert av, men ikke identisk med Scott (2014:60).

Regulatorisk legitimitet	Normbasert legitimitet	Kognitiv legitimitet
Eksterne faktorer: Lover, regler og avtaler	**Eksterne faktorer:** Forpliktende forventninger	**Eksterne faktorer:** Gjeldende oppfatninger
Relevante aktører: Lov- og regelforvaltere, tilsyn, nemnder og domstoler	**Relevante aktører:** Eiere, kunder, brukere, investorer, interesseorganisasjoner	**Relevante aktører:** Opinionsledere, medier, sosiale medier, offentlighet
Kilde til legitimitet: Etterlevelse av lover og regler	**Kilde til legitimitet:** Konformitet med verdier og normer	**Kilde til legitimitet:** Speiling av gjeldende oppfatninger
Viktigste grunn til etterlevelse: Unngå straff og rettslige sanksjoner	**Viktigste grunn til etterlevelse:** Unngå korrigerende tiltak fra eksterne aktører	**Viktigste grunn til etterlevelse:** Beskytte virksomhetens renommé
Omgivelsenes påvirkningskraft: Kontrollintensitet, oppdagelses-risiko, sanksjoners alvorlighet	**Omgivelsenes påvirkningskraft:** Virksomhetens avhengighet av signifikante aktører	**Omgivelsesenes påvirkningskraft:** Aktørers mulighet til å påvirke virksomhetens renommé

FIGUR 3 Tre typer ekstern legitimitet

overdrevent inntrykk av mistillit til en bedrift og dens ledelse. Noen ganger kan det derfor være nødvendig for virksomheter å stå gjennom ekstern motstand, og utfordre regler, normer og oppfatninger som de opplever som kontraproduktive eller feilaktige.

Begrepet optimal ekstern legitimitet betyr at gevinsten ved å bli akseptert av omgivelsene er større enn de kostnader og oppofrelser som er forbundet med å oppnå aksepten. Ekstern legitimitet handler om å opptre legalt, moralsk ansvarlig og respektfullt, også når virksomhetene velger å stå opp mot motkrefter i omgivelsene.

2.4 Virksomhetenes erfaringer

Virksomhetenes erfaringer med sine rammebetingelser avhenger av om styringen har innsnevrende eller utvidende effekter på handlingsrommet.

Innsnevrende rammebetingelser

Rammebetingelsene kan innskrenke hvilke beslutninger og handlinger virksomhetene kan iverksette. Lover og forskrifter kan pålegge bedriftene forpliktelser og prosesskrav som reduserer deres omstillingsevne, mens avgifter kan gjør enkelte tjenester uforholdsmessig kostbare å produsere. For eksempel pålegger postloven Posten Norge leveringsplikt for enkelte tjenester som virksomheten selv ønsker å redusere distribusjonen av.

Utvidende rammebetingelser

Noen rammebetingelser utvider virksomheters handlingsrom. Statlige ordninger for kjøp av tjenester gjør at Widerøe kan drive lønnsom trafikk på ruter som ellers ville vært bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Arbeidstvistloven inneholder kollektive kjøreregler

som bidrar til velordnet og løsningsorientert konflikthåndtering mellom ledelse og tillitsvalgte. Dette gir bedriftene mer forutsigbare arbeidsforhold og kan redusere risikoen med å investere i videreutvikling.

Rammebetingelsers tvetydighet

En og samme regulering kan samtidig innskrenke og utvide virksomheters handlingsrom. På den ene siden begrenser arbeidsmiljøloven hva slags arbeidstider bedrifter kan praktisere, og kan på den måten gjøre virksomhetenes tjenester vanskeligere tilgjengelig for kunder og brukere. På den annen side angir loven forutsetninger for å fravike lovens bestemmelser, og gir på den måten virksomhetene et visst handlingsrom til å praktisere mer fleksible ordninger.[5]

2.5 Eksempler

Dette avsnittet inneholder eksempler på hvordan offentlige rammebetingelser har konsekvenser på virksomhetsnivå. Som antydet i figur 2 avhenger dette av om rammebetingelsene har et materielt eller prosessuelt innhold, og om de innsnevrer eller utvider virksomhetenes handlingsrom.

Figur 4 viser hvordan rammebetingelsenes effekter på handlingsrommet kan kombineres med deres materielle og prosessuelle innhold.[6] De fire ulike kombinasjonene vil nå illustreres med hvert sitt eksempel.

Allmennkringkasteroppdrag

Statens allmennkringkasteroppdrag til NRK illustrerer en materiell og statlig rammebetingelse med hovedsakelig innsnevrende effekt på handlingsrommet. Oppdraget spesifiserer prinsippene for NRKs programtilbud og kalles for NRK-plakaten. Det behandles av Stortinget, og er formelt tatt inn som en del av selskapets vedtekter, etter beslutning på NRKs generalforsamling.

Oppdraget rammer inn måten Norges eneste statsfinansierte allmennkringkaster skal fremstå på. Stort sett ligger premissene på et overordnet nivå som gir institusjonen redaksjonell frihet, selv om NRK-plakaten også legger enkelte spesifikke føringer på programtilbudet. Minst 40 prosent av musikken som spilles skal være norsk, det skal leveres daglige norskspråklige programmer for barn under 12 år, og minst 25 prosent av innholdet skal være på nynorsk. For øvrig er NRKs redaksjonelle frihet beskyttet i kringkastingsloven og loven om redaksjonell frihet.

Selv om allmennkringkasteroppdraget først og fremst legger innsnevrende føringer på NRKs programprofil, og selv om dette kan hemme virksomheten i konkurranse med norske og utenlandske kanaler, kan oppdraget også ha noen effekter som utvider handlingsrommet. Overordnete føringer på programtilbudet kan ses på som NRKs del av en samfunnskontrakt, der selskapet aksepterer Stortingets rammer for programtilbudet som motytelse til Stortingets løfter om statlig finansiering.

Fra og med 2020 har Stortinget endret NRKs budsjetthorisont fra ett til fire år. Dette har økt NRKs handlingsrom til å utvikle flerårige programkonsepter. Allmennkringkasteroppdraget kan legitimere NRKs status som en statsfinansiert kringkaster, en status som kan gi et mer forutsigbart økonomisk handlingsrom sammenlignet med kommersielle kringkastere.

Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens prosessuelle bestemmelser om behandling av byggesøknader illustrerer hvordan bedrifters handlingsrom påvirkes av måten offentlige rammebetingelser praktiseres på. Loven kan ha en innsnevrende effekt på bedrifters handlingsrom som skyldes at søkeprosesser i byggesaker binder opp ressurser som kunne kommet bedre til nytte i alternative anvendelser. Regelverket er komplisert, og

5 Konsekvensene av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser utdypes i kapittel 5.
6 Figur 4 er en forenklet versjon av figur 2.

Offentlige rammebetingelsers effekter på handlingsrommet

Rammebetingelsenes innhold	Innsnevrende	Utvidende
Materielt	Allmennkringkasteroppdrag	Patentloven og varemerkeloven
Prosessuelt	Plan- og bygningsloven	Næringsrettede virkemidler

FIGUR 4 Eksempler på offentlige rammebetingelsers konsekvenser på virksomhetsnivå

fører til at søknadsbehandlingen tar lang tid. Kommunene mottar totalt ca. 90 000 søknader per år. Uventede hindringer knyttet til naturforhold, verneinteresser og offentlige planer for eiendommene skaper misforståelser og utsettelser, og fører til at søknader må sendes fram og tilbake. Små uteglemmelser i søknadene kan skape store forsinkelser. Søkeprosesser gjør bedrifters iverksetting av bygge- og eiendomsplaner lite effektive. Et uttrykk for denne ineffektiviteten er at Plan- og bygningskontoret scoret lavest på Difis innbyggerundersøkelse i 2019[7].

Selv om langsom saksbehandling dominerer brukernes erfaringer har plan- og bygningsloven samtidig en regulerende funksjon. Bygge- og eiendomssaker handler om disponering av verdifulle og knappe ressurser, og området har et stort potensial for ressurstappende konflikter. Plan- og bygningsloven etablerer rutiner og prosedyrer som setter byggesaker i system. Isolert sett kan dette gjøre saksbehandlingen både mer forutsigbar og oversiktlig.

Samtidig forsøker staten å gjøre søkeprosessene mer effektive, og spare bedriftene for unødig ressursbruk. Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) har utviklet en digital tjeneste på Altinn som innebærer automatisk kontroll av søknader før de sendes inn[8]. Dette har redusert tidstapet forbundet med mangelfullt utfylte

7 Brannvesenet scoret høyest. Se Difi (2019)
8 Se *https://dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/*

søknader. I tillegg har digital videresending av søknader mellom søker og kommune i den videre saksbehandling både spart tid til veiledning og skapt mer ensartet behandling.

Patent- og varemerkelovgivning

Patentloven har et materielt innhold som utvider virksomheters handlingsrom. Det skjer gjennom å redusere bedrifters risiko med å investere i utvikling av ny teknologi. Loven gir oppfinner enerett til å utnytte oppfinnelsen til industrielle og kommersielle formål for en periode på inntil 20 år. Tilsvarende gir varemerkeloven virksomheter hjemmel til å registrere kjennetegn som skiller egne produkter og tjenester fra andre aktører, eksempelvis i form av slagord som profilerer virksomheten som unik. Slike lover gir virksomheten et handlingsrom til å investere i merkevarebygging uten å risikere at andre aktører bruker merket til egen fordel.

Patentlovgivning gir virksomheter monopolmakt for en viss periode, mens et varemerke differensierer bedrifter fra konkurrenter. Begge deler gjør det i prinsippet mulig å heve prisene og høste monopolgevinster på brukernes bekostning. I første omgang utvider dette bedriftenes finansielle handlingsrom. På lengre sikt er effekten på handlingsrommet mer usikker. Når patentet går ut, eller bedriften gjør feil som bringer varemerket i vanry, kan bedriften oppdage at dens konkurransekraft er blitt svekket. Mens konkurrentene har vært nødt til å utvikle nye produkter og mer tidsriktige profiler, kan beskyttelsen fra patent og varemerke ha gjort det fristende å benytte monopolfordelen til å utvikle såkalte treghetssoner, der nyskaping og kostnadsbesparelser har vært satt på vent.[9] Rammebetingelser som utvider handlingsrommet i første omgang, kan få bedrifter til å tilpasse seg på måter som gir boomerangeffekter som reduserer handlingsrommet på sikt.

Næringsrettede virkemidler

Næringsrettede virkemidler skal legge til rette for verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innen bærekraftige rammer. Et omfattende knippe av statlige og fylkeskommunale virkemidler skal utvide virksomhetenes handlingsrom gjennom støtteordninger som gjør det mulig å opprette arbeidsplasser som bedriftene ellers ville hatt vanskelig for å finansiere.

Mye tyder imidlertid på at støtteordningene ikke utnyttes optimalt. Virkemiddelapparatet har utviklet seg til en fragmentert struktur som administreres av 20 uavhengige aktører. En undersøkelse ledet av Deloitte viste at flertallet av dagens brukere, og særlig dagens ikke-brukere, finner systemet lite oversiktlig.[10] Dette skaper styrings- og samordningsutfordringer som risikerer å hindre virkemidlene fra å framstå som effektive, treffsikre, enkle og ubyråkratiske, vurdert ut fra virksomhetenes behov. Det oppstår reelle barrierer for mange potensielle søkere, som kan føre til at prosjekter med høyt verdiskapingspotensial ikke melder seg på. Deloitte foreslår derfor blant annet å opprette en felles digital inngang til virkemiddelapparatet for å gjøre det enklere å finne fram i.[11]

9 Den engelske økonomen John Hicks formulerte det slik: "The best of all monopoly profits is a quiet life".
10 Deloitte (2019). Deloittes undersøkelse er utført i samarbeid med Menon Economics og Oxford Research.
11 Deloitte (2019: 90–93)

KAP. 03
ORGANISASJON OG ARBEIDSTIDS-ORDNINGER

I dette kapitlet beskrives eierformer, formål, antall fast ansatte og arbeidstidstidsordninger i undersøkelsens utvalg av Spekters medlems-bedrifter. Kapitlet belyser også hvordan Spekterbedriftenes kjenne-tegn varierer på tvers av sektorer. Virksomhetenes arbeidstidsordninger vies spesielt stor oppmerksomhet.

	Prosent
Virksomhetens eierform	
• Aksjeselskap/statsforetak/særlovselskap som staten eier helt eller delvis	54.4
• Stiftelse	14.0
• Statlig forvaltningsenhet	5.3
• Fylkeskommunalt/ kommunalt/ interkommunalt foretak	3.5
• Private og/eller ideelle virksomheter	19.3
• Annet	3.5
Totalt	**100**
Virksomhetens formål	
• Forretningsorientert/kommersielt	30.7
• Offentlig/sektorpolitisk	36.0
• Ideelt/»nonprofit»	28.9
• Annet	4.4
Totalt	**100**
Antall ansatte i fast stilling	
• Færre enn 100	39.5
• 100–500	32.5
• 501–1000	8.8
• 1001–3000	7.9
• Flere enn 3000	11.3
Totalt	**100**

TABELL 2 Virksomheter fordelt på eierform, formål og størrelse

3.1 Eierform, formål og størrelse

Tabell 2 viser at en knapp majoritet av bedriftene er aksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap som eies helt eller delvis av staten. Den store andelen statlig eide selskaper henger sammen med Spekters historie. Organisasjonen ble opprettet i 1993 med navnet NAVO, etter at det hadde oppstått behov for en arbeidsgiverforening for virksomheter som gikk fra å være en del av statsforvaltningen til å bli selvstendige rettssubjekter.[1] Med årene har Spekters medlems-masse blitt mer mangfoldig, og om lag hver femte virksomhet definerer seg i dag som en privat og/eller ideell virksomhet. 14 prosent av medlemmene er stiftelser, og dette gjelder særlig orkestre og museer.

Klassifisert etter formål deler bedriftene seg i tre nesten like store grupper. Selskaper med offentlig/sektorpolitisk formål er mest vanlig og utgjør 36.0 prosent. Slike selskaper eies av staten i den grad staten betrakter statlig eierskap som den mest effek-tive måten å oppnå sektorpolitiske formål på.[2] Den nest største gruppen, 30.7 prosent, og består av sel-skaper med forretningsorienterte/kommersielle

1 NAVO var en forkortelse for Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning. Organisasjonen endret navn til Arbeidsgiverforeningen Spekter i 2007.

2 Meld.St. 8 (2019–2020), s.31.

Sektor	Statlig AS, SF, særlovselskap	Stiftelse	Privat og/eller ideell virksomhet	Annet	Sum
Helse	52.2	10.9	26.1	10.9	100
Kultur	45.8	33.3	12.5	8.3	100
Samferdsel	82.4	-	-	17.6	100
Annet	48.1	11.1	25.9	14.8	100
Total	**54.4**	**14.0**	**19.3**	**12.3**	**100**

TABELL 3 Virksomheters eierformer innen ulike sektorer. Prosent. N = 114. Statistisk signifikans (p)=.03

formål. Statens mål med eventuelt å eie slike selskaper er størst mulig avkastning over tid[3]. Den tredje gruppen virksomheter har ideelle formål og omtales ofte som «non profit organizations». De utgjør 28.9 prosent av bedriftene i utvalget, og finnes særlig innen helse- og velferdssektoren.

60.5 prosent av virksomhetene har 100 ansatte eller flere. 28 prosent hadde flere enn 500 ansatte. Sammenlignet med den totale bedriftspopulasjonen i Norge er bedriftene i utvalget store. Av Norges totalt 590 810 virksomheter hadde 0.6 prosent flere enn 100 ansatte i 2020. Hvis man fjerner fra statistikken virksomheter som ikke har ansatte utenom eier øker tallet til 1.8 prosent[4].

NHO setter skillet mellom små/mellomstore og store bedrifter ved 100 ansatte. Sammen med Menon Economics fant NHO at 53 prosent av bedriftene i privat sektor i Norge hadde flere enn 100 ansatte i 2018[5]. Tilsvarende tall for Spekter-bedriftene er som nevnt 60.5 prosent.

Antallet fast ansatte undervurderer det reelle antallet personer som er involvert i virksomhetenes produksjon. Mange virksomheter bruker personale uten fast tilknytning. Dette kom blant annet fram i en undersøkelse av virksomheter innen scenekunst, musikk og museer i 2017. Målt etter antall årsverk hadde 68.8 prosent færre enn 50 fast ansatte. Etter at midlertidig engasjerte ble lagt til sank andelen virksomheter med færre enn 50 ansatte til 48.8 prosent. 13.3 prosent av virksomhetene hadde flere enn 100 fast ansatte. Når midlertidig tilknyttede ble inkludert økte tallet til 26.6 prosent.[6]

Eierform og sektortilknytning

Tabell 3 viser hvordan virksomhetenes eierform varierer innen sektorene helse, kultur, samferdsel og «annet»[7].

Helsesektoren domineres av statlig eide virksomheter. 52.2 prosent av virksomhetene eies av staten. Statlig eierskap er imidlertid langt fra enerådende. 26.1 prosent

3 Meld.St. 8 (2019–2020), s.30–31.

4 *https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/statistikker/bedrifter*

5 Se *https://www.nho.no/tema/sma-og-mellomstore-bedrifter/artikler/sma-og-mellomstore-bedrifter-smb/*. Det er ikke etablert entydige standarder for skillet mellom små/mellomstore og store bedrifter. Noen setter grensen ved 250 ansatte. Gitt den kategoriseringen av størrelse som er brukt i tabell 2 er det imidlertid ikke mulig å forholde seg til sistnevnte tall.

6 Colbjørnsen (2017: 19)

7 Kategorien «andre» ble definert i kapittel 1.3. I tabell 3 er kommunale virksomheter og statlige forvaltningsenheter slått sammen med «annet».

Sektor	Forretningsorientert/ kommersielt	Offentlig/ sektorpolitisk	Ideelt/ «non-profit»	Annet	Sum
Helse	26.1	45.7	28.2	-	100
Kultur	8.3	29.2	54.2	8.3	100
Samferdsel	58.8	41.2	-	-	100
Annet	40.7	22.2	25.9	11.1	100
Total	**30.7**	**36.0**	**29.9**	**4.4**	**100**

TABELL 4 Virksomheters formål innen ulike sektorer. Prosent. N = 114. Statistisk signifikans (p)<.01

av virksomhetene er private og/eller ideelle. Innimellom finnes også noen stiftelser. Helsesektoren framstår som mer heterogen eiermessig enn det bildet som tidvis tegnes i offentligheten, der mye handler om de statlig eide helseforetakene.

Til tross for at de fleste teatre er organisert som aksjeselskaper som eies av staten og/eller (fylkes-) kommuner, domineres kultursektoren av stiftelsesformen. Myndighetene skal styre kunst og kultur «på armlengdes avstand», og stiftelsesformens uavhengighet er godt tilpasset en slik styringsform.

Samferdselssektoren domineres nærmest totalt av statlig eide aksjeselskaper og statsforetak. Sektorens eierformer preges av den historiske prosessen som startet på 1990-tallet, da tunge samferdselsetater som NSB, Posten, Luftfartsverket og Televerket ble omorganisert fra forvaltningsbedrifter til aksjeselskaper. Tilsvarende prosesser har skjedd i rykk og napp siden den tid, og skjøt på nytt fart i 2017 da en omfattende jernbanereform ble iverksatt.

Jernbanereformen har økt antallet statlig eide aksjeselskap og statsforetak. Eiendom, tog, reiseplanlegging og vedlikehold ble skilt ut fra NSB og lagt til egne selskaper. NSB skiftet navn til Vygruppen og organiserte seg som et statlig eid og kommersielt reiselivskonsern innen forretningsområdene tog, buss, godstransport og mobilitet/reiseliv. Jernbaneverket, som siden 1990-tallet har hatt ansvar for vedlikehold og utvikling av skinnegang og annen infrastruktur, ble i 2016 omorganisert fra forvaltningsbedrift til statsforetak og fikk navnet Bane NOR. Jernbanereformen har også innført anbudskonkurranser om retten til å trafikkere bestemte jernbanestrekninger. Dette kan åpne for et større innslag av private togselskaper i fremtiden. Foreløpig har tre trafikkpakker blitt fordelt, og ett av dem har gått til et privateid selskap, det britiske Go-Ahead.

Virksomhetenes formål i ulike sektorer

Tabell 4 viser hvordan undersøkelsesbedriftenes formål varierer innen sektorer. Helsesektoren er delt omtrent på midten mellom offentlige og private aktører. Den største enkeltgruppen er offentlige virksomheter med sektorpolitisk formål. 45.7 prosent faller i denne kategorien, som domineres av statlig eide helseforetak, blant annet sykehus og sykehusapoteker. De private aktørene fordeler seg ganske jevnt på virksomheter med kommersielle og ideelle formål. Blant de kommersielle aktørene finnes private helseforetak som inngår i konserner som opererer i flere skandinaviske land, og som tilbyr sykehus- og røntgentjenester på landsdekkende basis. Kommersielle sykehus kan ha avtaler med regionale helseforetak om å levere helsetjenester.

Sektor	<100	100–500	501–1000	1001–3000	>3000	Sum
Helse	23.9	34.8	10.9	8.7	21.7	100
Kultur	75.0	20.8	4.2	- -	- -	100
Samferdsel	17.6	35.3	11.8	17.6	17.6	100
Annet	48.1	37.0	7.4	7.4	- -	100
Total	**39.5**	**32.5**	**8.8**	**7.9**	**11.3**	**100**

TABELL 5 Virksomheters størrelse innen ulike sektorer. Prosent. N = 114. Statistisk signifikans (p) < .01

Kulturfeltet preges av virksomheter med ideelle formål, men har også virksomheter som faller i andre kategorier. Det gjenspeiler at kulturfeltet preges av stort mangfold. Utenom de store kunst- og kulturinstitusjonene finnes det et komplekst mønster av organisasjoner med formål som ikke uten videre lar seg innpasse i de tre hovedkategoriene i tabell 4.

Undersøkelsesbedriftene i samferdselssektoren har enten kommersielle eller sektorpolitiske formål. De kommersielle og sektorpolitiske selskapene utgjør henholdsvis 58.8 prosent og 41.2 prosent av virksomhetene i sektoren.

Virksomhetenes størrelse i ulike sektorer

Tabell 5 viser hvordan ulike sektorer preges av virksomheter med forskjellig størrelse, målt etter antallet fast ansatte.

Helsesektoren kjennetegnes av en tilnærmet topuklet fordeling, og preges av virksomheter med enten færre enn 500 eller flere enn 3000 ansatte. Kultursektoren er mer homogen, og preges av virksomheter med færre enn 100 fast ansatte – ingen har flere enn 1000 fast ansatte.

Som nevnt tidligere krever kulturell produksjon ofte medvirkning fra eksternt tilknyttet personale. Det er derfor fare for at tabell 5 undervurderer kulturinstitusjonenes størrelse, sammenlignet med virksomheter i andre sektorer. Midlertidig personale benyttes riktignok også andre steder, blant annet benytter virksomheter i helsesektoren et betydelig antall vikarer. Eksternt tilknyttet personale er imidlertid en mer ordinær del av kunstnerisk og kulturell produksjon. Det gjør faren for å undervurdere virksomhetenes størrelse særlig stor når antall fast ansatte brukes som målestokk.

Samferdselssektoren har den jevneste fordelingen av bedrifter etter størrelse, og er sammen med helsesektoren det området som har størst innslag av store bedrifter.

3.2 Arbeidstidsordninger

Tabell 6 viser hva slags arbeidstidsordninger som benyttes i undersøkelsesbedriftene. De ulike ordningene er ikke gjensidig utelukkende. En og samme virksomhet kan i prinsippet anvende alle arbeidstidsordningene som er listet i tabellen.

Bruk av ulike arbeidstidsordninger

86 prosent av virksomhetene praktiserer dagtid mandag–fredag. Det høye tallet er i tråd med

Arbeidstidsordning	Praktiseres i stor grad	Praktiseres i noen grad	Praktiseres bare unntaksvis/aldri	Sum
Dagtid mandag – fredag	86.0	11.4	2.6	100
Skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid	37,7	22.8	39.5	100
Kvelds-, natt- og helgearbeid uten skift-/turnusordning	16.7	32.5	50.8	100
Overtidsarbeid	12.3	62.3	25.4	100
Deltidsarbeid	19.3	50.9	29.8	100
Fritak av ansatte fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser	10.5	40.4	49.1	100

TABELL 6 Virksomhetenes arbeidstidsordninger. Prosent. N=114.

situasjonen i norsk arbeidsliv for øvrig. I 2019 hadde 66.6 prosent av ansatte i Norge en slik arbeidstid. Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker betegnelsen ordinær dagtid om «mandag–fredag mellom klokken 06–18».[8]

SSBs tall er ikke direkte sammenlignbare med tabell 6. Sistnevnte tabell lister opp arbeidstidsordninger som kan benyttes parallelt, mens SSB beskriver individuelle arbeidstakeres arbeidstidsordninger ved hjelp av gjensidig utelukkende kategorier. Dermed vil tallene i tabell 6 ofte være høyere enn SSBs tall.

60.5 prosent av virksomhetene i undersøkelsen praktiserer skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid i stor eller noen grad, mens 49.2 prosent praktiserer kvelds-, natt- og helgearbeid uten skift-/turnusordning. Tilsvarende tall for ansatte i arbeidslivet som helhet var henholdsvis 25.4 prosent og 8 prosent i 2019.[9] Sammenlignet med SSBs data har undersøkelsesbedriftene et langt større innslag av arbeidstidsordninger som avviker fra ordinær dagtid. Som nevnt over er tallene ikke direkte sammenlignbare. Tatt i betraktning at brorparten av bedriftene i undersøkelsen er knyttet til helse, kultur og samferdsel[10], der mye av aktiviteten foregår utenom ordinær dagtid, virker det allikevel sannsynlig at avvikende arbeidstidsordninger praktiseres oftere i undersøkelsesbedriftene enn i arbeidslivet totalt sett.

De fleste bedriftene i undersøkelsen ser ut til å være avhengig av å benytte overtids- og deltidsarbeid i noen grad. Dette kan skyldes uforutsette svingninger i bemanningsbehovet, vansker med å få fylt stillinger på heltid, eller utfordringer med å få personalkabalen til å gå opp i helger. 25.4 prosent av virksomhetene praktiserer overtidsarbeid bare unntaksvis eller aldri, mens tilsvarende tall for deltidsarbeid er 29.8 prosent.

Grupper av ansatte kan være fritatt fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Det gjelder arbeidstakere i ledende eller særlig uavhengig stilling. I tillegg kan fagforening med innstillingsrett inngå tariffavtale om å fravike bestemmelsene i lovens arbeidstidskapittel.[11] Tabell 6 viser at 10.5 prosent av virksomhetene i undersøkelsen benytter seg av slike fritaksordninger i stor grad. 40.4 prosent praktiserer det i noen grad.

8 Se SSB: Arbeidskraftundersøkelsen 2019 *https://www.ssb.no/statbank/table/09733/tableViewLayout1/*
9 Se SSB: Arbeidskraftundersøkelsen 2019 *https://www.ssb.no/statbank/table/09733/tableViewLayout1/*
10 Se tabell 1
11 Arbeidsmiljøloven §10–12, avsnitt 1,2,4.

Arbeidstidsordning	Helse	Kultur	Samferdsel	Annet	Total	P-verdi
Dagtid mandag–fredag	.40	.21	.12	.27	1.00	.12
Skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid	.58	.09	.28	.05	1.00	<.01
Kvelds-, natt- og helgearbeid uten skift-/turnusordning	.58	.32	.05	.05	1.00	< .05
Overtidsarbeid	.50	.14	.29	.07	1.00	.21
Deltidsarbeid	.59	.23	.09	.09	1.00	.14
Fritak av ansatte fra arbeidsmiljø-lovens arbeidstidsbestemmelser	.58	.08	.17	.17	1.00	.49
Total	.40	.21	.15	.24	1.00	

TABELL 7 Virksomhetenes arbeidstidsordninger fordelt på ulike sektorer. N=114.
Andel av virksomhetene som oppgir at respektive arbeidstidsordninger praktiseres i stor grad

Bruk av arbeidstidsordninger på tvers av sektorer

Tabell 7 viser hvordan virksomhetenes arbeidstidsordninger varierer på tvers av sektorer.

Alt i alt gir tabell 7 et klart bilde av at helsesektoren har en mer sammensatt bruk av ulike arbeidstidsordninger enn kultur- og samferdselssektoren. Tabellen viser at helsesektoren skiller seg ut ved å være «største bruker» av alle arbeidstidsordningene i tabellen. Helse skiller seg aller mest ut når det gjelder å bruke skift/turnus utenom ordinær dagtid, og kvelds-, natt- og helgearbeid uten skift- eller turnusordning. Mens virksomheter innen helse står for 40.4 prosent av utvalget, utgjør de nær 60 prosent av de virksomhetene som benytter skift/turnus og kvelds-/natt og helgearbeid, og disse sektorforskjellene er statistisk signifikante.

Helsesektoren er også overrepresentert blant virksomheter som bruker overtidsarbeid og deltidsarbeid, og som sysselsetter yrkesgrupper som har inngått kollektivavtale om fritak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Disse sektorforskjellene er imidlertid statistisk usikre. Det gjelder særlig helsesektorens mer omfattende bruk av fritak fra arbeidstidsbestemmelsene.

Ser man bort fra helsesektoren er kulturinstitusjoner de hyppigste brukerne av både kvelds-, natt- og helgearbeid uten skiftordning, og av deltidsarbeid. Samferdselsbedriftene ligger nærmest helsesektoren i bruken av både skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid og overtidsarbeid.

Kombinasjoner av arbeidstidsordninger

Arbeidstidsordningene i tabell 6 og 7 er som nevnt ikke gjensidig utelukkende. Tabell 8 inneholder en korrelasjonsmatrise som viser i hvilken grad ulike ordninger brukes parallelt[12].

12 Korrelasjonsmatrisen viser graden av sammenfall mellom svarene på spørsmålene i tabell 6. Tabellen viser parvise korrelasjoner kalt Pearson´s r. Disse varierer mellom verdiene -1 og 1, som betyr henholdsvis perfekt negativ og perfekt positiv sammenheng. 0 betyr at svarene på variablene er uavhengige av hverandre.

Korrelasjonsmatrise arbeidstidsordninger	1	2	3	4	5	6
1) Dagtid mandag–fredag	1.00	-.373**	.121	-.084	.029	-.220
2) Skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid	–	1.00	.245**	.279**	.343**	.287**
3) Kvelds-, natt- og helgearbeid uten skift./turnusordning	–	–	1.00	.291**	.168*	.104
4) Overtidsarbeid	–	–	–	1.00	. 135	.420**
5) Deltid	–	–	–	–	1.00	.139
6) Fritak av ansatte fra arbeidsmiljø-lovens arbeidstidsbestemmelser	–	–	–	–	–	1.00

TABELL 8 Korrelasjoner mellom arbeidstidsordninger. N=97.
** p < .01 *p < .05

De største overlappene i bruken av arbeidstidsordninger er som følger:

- Fritak av ansatte fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser brukes særlig i bedrifter som praktiserer mye skift-/turnusarbeid og overtidsarbeid.
- Bedrifter som benytter mye skift-/turnusarbeid benytter også mye deltid, overtid og kvelds-, natt- og helgearbeid. Dagtid mandag–fredag er derimot langt mindre vanlig i slike virksomheter.
- Kvelds-, natt- og helgearbeid brukes mye sammen med overtidsarbeid og (i noe mindre grad) deltid.

To arbeidstidsprofiler

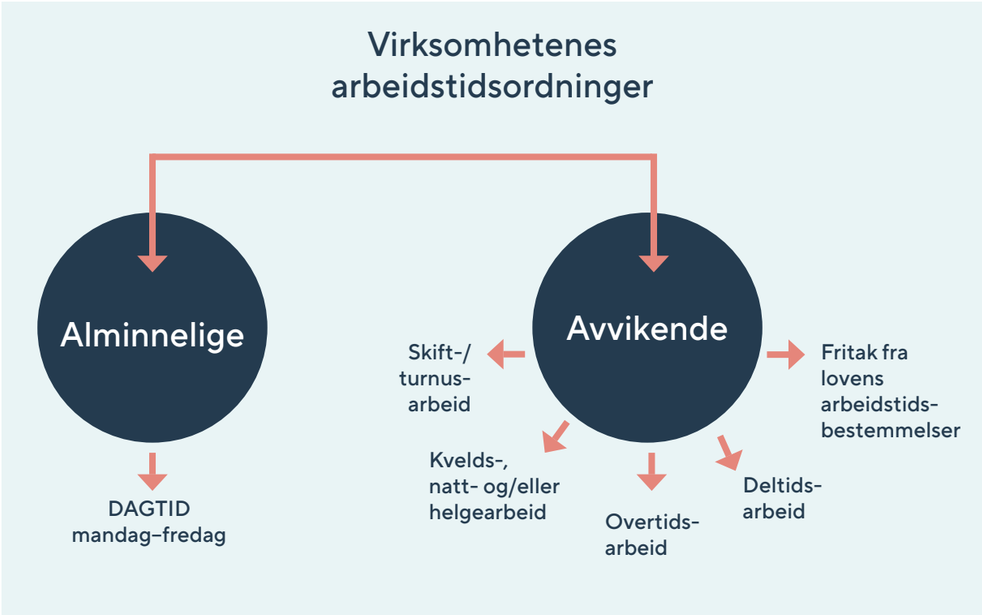
For å få en mer systematisk oversikt over sammenhengene i tabell 8 en er det gjennomført en faktoranalyse. Selve analysen er dokumentert i appendiks A – jfr. tabell A1.

TEKSTBOKS 4

Faktoranalyse

Faktoranalyse gjør det mulig å finne ut om observerte sammenhenger mellom variable reflekterer påvirkning fra én eller flere felles underliggende dimensjoner, kalt faktorer eller profiler. Faktoranalysen tar vanligvis utgangspunkt i korrelasjonene mellom observerte variable, og forsøker å «forklare» disse sammenhengene med en eller flere bakenforliggende og uobserverte faktorer. Metoden er en datareduksjonsteknikk som gjør det mulig å skape et mer oversiktlig og strukturert bilde av komplekse samvariasjonsmønstre.

Faktoranalyse må forankres substansielt. Funnene må være intuitivt meningsfulle, og gi faglig mening. Metoden bygger på kompliserte algoritmer som er lett tilgjengelige ved hjelp av brukervennlige dataprogram. Dersom ikke analysene forankres i faglig skjønn risikerer man at resultatene preges av «garbage in, garbage out».



FIGUR 5 Alminnelige og avvikende arbeidstidsordninger

Faktoranalysen viste et tydelig todelt mønster i bruken av ulike arbeidstidsordninger.[13] Det går et markert skille mellom avvikende og alminnelige arbeidstidsprofiler, slik disse er definert i figur 5.

Skillet mellom alminnelige og avvikende arbeidstidsordning sier ikke noe om den relative utbredelsen av de to ordningene i virksomhetene. Betegnelsen avvikende ordning innebærer ikke at ordningen er lite i bruk. I noen virksomheter vil avvikende ordninger være det mest vanlige og normale.

De enkelte arbeidstidsordningene gjør seg gjeldende med noe varierende tyngde innenfor sine respektive arbeidstidsprofiler. Disse nyansene, som ikke rokker ved hovedmønsteret, går fram av tabell A1 i appendiks A.

Arbeidstidsprofiler i ulike sektorer

Tabell 9 viser hvordan ulike sektorer preges av alminnelige og avvikende arbeidstidsordninger. Tallene viser virksomhetenes gjennomsnittlige score på de to arbeidstidsprofilene innen sine respektive sektorer.[14]

13 En arbeidstidsordning er en måte å organisere arbeidstiden på som benyttes systematisk i virksomheten. Deltid er slik sett ikke en arbeidstidsordning, men benyttes mer sporadisk når spesielle og uventede behov oppstår.

14 De to profilene er indekser som måler omfanget av avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger. Indeksene er konstruert av faktoranalysen. Tallene uttrykker virksomhetenes gjennomsnittlige score på indeksene innen sine respektive sektorer. Tallverdiene er antall standardavvik målt som avstand fra gjennomsnittet. Faktoranalysen konstruerer faktorene slik at gjennomsnitt og standardavvik blir tilnærmet lik henholdsvis null og 1. Tabell 9 viser korrelasjonen mellom virksomheters sektortilknytning og arbeidstidsordning ved hjelp av Eta, som varierer mellom 0 og 1.

Bruk av avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger i ulike sektorer

Sektor	Avvikende arbeidstidsordninger	Alminnelige arbeidstidsordninger
Helse	.338	-.048
Kultur	-.198	.182
Samferdsel	.246	-.548
Annet	-.556	.266
Gjennomsnitt	.000	.000
Korrelasjon (Eta)	.296	.239
Signifikansnivå (P)	.017	.090

TABELL 9 Avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger i ulike sektorer. N= 114.

Avvikende arbeidstidsordninger er mest utbredt innen helse og samferdsel, og særlig innen helse. Kultursektoren gjør lite bruk av slike ordninger. Den største forskjellen står imidlertid virksomheter kategorisert under «annet» for. Disse gjør markert minst bruk av avvikende arbeidstidsordninger. Kategorien «annet» er svært heterogen, og omfatter alt fra virksomheter innen landbruk og skogbruk til finans og IKT. Det er derfor vanskelig å gi en meningsfull tolkning av det store negative avviket som disse bedriftene står for.

Bruken av alminnelige arbeidstidsordninger er noe jevnere fordelt på tvers av sektorer. Virksomheter i samferdselssektoren har færrest av sine ansatte på ordinær dagtid, mens kultur (og «annet») har flest. Forskjellene er imidlertid ikke statistisk signifikante.

Et slikt resultat er ikke unaturlig, siden 86 prosent av virksomhetene i stor grad praktiserer dagtid mandag–fredag, mens 11.4 prosent benytter det i noen grad – jfr. tabell 6. Med så lite variasjon i svaret på dette spørsmålet vil sektorforskjellene lett framstå som statistisk usikre.

I kapittel 5 vil skillet mellom avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger bli brukt til å belyse bedrifters erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

KAP. 04
REGULATORISKE RAMMEBETINGELSER

Regulatoriske rammebetingelser består av lover, forskrifter og offentlige regler. Dette kapitlet belyser hvilke konsekvenser slike reguleringer har på virksomhetsnivå. Følgende temaer analyseres:

- Reguleringers omfang og kompleksitet
- Myndigheters saksbehandlingsrutiner
- Reguleringers innretning
- Formalisering av lokalt partssamarbeid

Avslutningsvis undersøkes om regulatoriske rammebetingelser oppleves forskjellig i ulike sektorer.

4.1 Regulatoriske rammebetingelsers kompleksitet, praktisering og konsekvenser

Lover er rettsregler som regulerer rettigheter og plikter. Forskrifter er hjemlet i lover, og angir hvordan lover skal praktiseres i ulike situasjoner. Offentlige regler omfatter alt fra formelle bestemmelser som virksomhetene er pålagt å følge, til veiledere som det er opp til virksomhetene selv å avgjøre hvordan de vil forholde seg til.

Reguleringenes omfang og kompleksitet

Norske lover er ofte korte og utformet på et overordnet nivå[1]. Dette føres gjerne tilbake til befolkningens høye tillit til myndighetene. I mer konfliktorienterte samfunn er ofte lover og regler mer detaljert utformet. Internasjonale undersøkelser viser at Norge, Danmark og Sverige rangerer høyest i verden når det gjelder rettssikkerhet og rettslig forutsigbarhet.

Tre utviklingstrekk peker imidlertid i retning av at norske reguleringer er i ferd med å bli mer omfattende og komplekse.

- *EU – tilpasning av norsk lovgivning.* EØS-avtalen forplikter Norge til å innføre direktiver som gjelder EUs indre marked i norsk rett. Saker fra EU som er EØS-relevante, og som krever norske lovendringer, skal behandles av Stortinget dersom de har budsjettmessige konsekvenser eller er av særlig viktighet. Det dreier seg om et stort antall rettsakter. Stortinget beskriver selv situasjonen slik:

  «Da Stortinget godkjente EØS-avtalen i 1992 inneholdt den 1.875 rettsakter (direktiver, forordninger, beslutninger og anbefalinger). Nye 530 rettsakter kom til i 1994. Senere har ca. 400 rettsakter blitt innlemmet årlig. Totalt har det fram til nå blitt innlemmet ca. 12.200 rettsakter, hvorav noe over halvparten fortsatt er gjeldende. «Fem om dagen» har blitt brukt for å beskrive hvor omfattende EØS-avtalen er. Uttrykket viser til at det blir tatt inn fem nye rettsakter i EØS-avtalen per møtedag i Stortinget»[2]

  EU-tilpasningen av norsk lov- og regelverk har gjort virksomheters rammebetingelser mer uoversiktlige og komplekse. Dette kan illustreres med den feilpraktiseringen av den norske folketrygdloven som gjaldt nasjonale oppholdskrav i EØS-området, og som pågikk i mange år. NAV, Arbeids- og sosialdepartementet, påtalemyndighet, domstoler, regjeringsadvokat og forsvarsadvokater hadde dels feiltolket og dels oversett EØS-lovgivning på området, med det resultat at en rekke enkeltpersoner ble feilaktig dømt.[3]

- *Økende rettsliggjøring.* Domstoler og rettsvesen blir tillagt økt myndighet i saker som tidligere ble behandlet gjennom politiske prosesser.[4] En årsak til dette er at flere rettigheter lovfestes, og at saker som tidligere ble fremmet i politiske kanaler nå prøves i rettsapparatet. Grunnlovsendringer i 2014 utvidet antallet rettigheter, og presiserte at domstolene og Høyesterett kan prøve Stortingets lovgivning mot Grunnloven. Internasjonale domstoler blir viktigere gjennom menneskerettighetstraktater. Slike traktater er ofte upresise,

1 Avsnittet bygger på intervju med førsteamanuensis Jon Christian Fløysvik Nordrum, Universitetet i Oslo. Se *https://www.apollon.uio.no/artikler/2019/2_tema_korte_lover.html*

2 *https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/eu_open/faktaark_stortinget_og_eos_avtalen.pdf*

3 Se NOU (2020) *https://www.regjeringen.no/contentassets/4217284a85064d56aeb03ad74d33768b/no/pdfs/nou202020200009000dddpdfs.pdf*

4 Diskusjonen av rettsliggjøring bygger på Østerud (2017).

siden de skal kunne anvendes i land med ulike forutsetninger. Dette gir større tolkningsrom til domstolene.

- *Reguleringer ekspanderer gjennom selvforsterkende prosesser.* Et voksende antall lover og regler fører til flere mulige regelbrudd. Brudd fører ofte til evalueringer av hva som gikk galt, med påfølgende utforming av formelle foranstaltninger som skal hindre tilsvarende avvik i fremtiden. Huller og blindsoner i reguleringsregimet forebygges gjerne med mer detaljerte bestemmelser og rettsakter. Dermed blir regelverket enda mer komplekst, med økt fare for regelbrudd på nye områder, osv. Lov- og regelbrudd vekker tidvis stor interesse i det offentlige rom, og kan også utløse politiske initiativ og mediepress for å stramme regelverket ytterligere inn.

Virksomhetenes erfaringer med offentlige reguleringers volum og kompleksitet kartlegges ved å be virksomhetene ta stilling til følgende påstand:

> *«I vår type virksomhet må vi forholde oss til mange typer lover og offentlig regelverk»*

Myndighetenes saksbehandlingsrutiner

En velfungerende offentlig saksbehandling er en forutsetning for at virksomhetene skal kunne planlegge og utnytte sine ressurser effektivt. Uklare og kompliserte regler, lite ensartet praktisering og uforholdsmessig lang saksbehandling gjør det ressurskrevende å forholde seg til offentlige etater. Forsinkelser kan få uheldige konsekvenser for virksomhetenes brukere. To faktorer er særlig viktige for effektiviteten i offentlig saksbehandling:

- *Saksbehandlingens kompleksitet.* Offentlig forvaltning er organisert i sektorvise saksområder og består av tre forvaltningsnivåer (stat, fylke, kommune). En slik organisering kan være et godt utgangspunkt for effektiv saksbehandling. Sektorinndelingen kan fremme spisskompetanse inn hvert saksområde, mens tre forvaltningsnivåer gjør det mulig å tilpasse saksbehandlingen til nasjonale, regionale og lokale ulikheter. En slik spesialisering skaper imidlertid også behov for samordning på tvers av nivåer og sektorer, med organisatorisk kompleksitet som resultat. Flere offentlige etater kan være involvert i en sak, uten at samarbeid mellom etatene alltid er satt i system. Brukere kan oppleve skjemavelde, samtidig som de må forholde seg til mange ulike instanser. Saksbehandlingen kan ta uforholdsmessig lang tid.

  I verste fall kan manglende samordning skape en systemsvikt som gjør utfallet av saksbehandlingen klanderverdig, uten at det er klart hvem som har ansvaret. Dette var tilfellet i den tidligere nevnte saken om feil lovanvendelse i spørsmålet om nasjonale oppholdskrav for trygdemottakere i EØS-området. Ulike instanser med spisskompetanse på hver sin områder stolte lenge på hverandres lovforståelse, uten at noen fant det nødvendig å undersøke om gjeldende praksis tok tilstrekkelig hensyn til EØS-regler.[5]

- *Adekvat saksbehandlingskapasitet.* Et mer komplekst regelverk legger press på ressursene i offentlige etater. Ansattes kompetanse kan komme på etterskudd av samfunnsutviklingen, slik Politiet stadig må tilpasse sine ressurser til et mer digitalt kriminalitetsbilde. Uventede hendelser kan føre til at etaters ressurser må omprioriteres og nye systemer utvikles nærmest over natten, slik NAV opplevde da Corona-pandemien brått økte arbeidsledigheten med flere hundre tusen, og Stortinget krevde nye typer ytelser. Ved slike hendelser må ordinære saker legges til side med forsinkelser som resultat.

5 NOU (2020)

Digitalisering gjør i mange tilfeller kontakten mellom virksomheter og offentlige etater enklere og raskere, slik digitale søknader har forenklet byggesaksbehandlingen i kommuner. Digitalisering gir størst effektivitetsgevinst når saksgangen kan standardiseres, og er derfor primært relevant i behandlingen av ensartede og repetitive sakstyper. Ekstraordinære saker og spesielle hensyn, slik Corona-situasjonen illustrerer, krever fortsatt unik håndtering, og ofte med lang saksbehandlingstid som resultat.

Virksomhetenes erfaringer med offentlig saksbehandlingsrutiner kartlegges ved følgende påstand:

> *«Vi erfarer ofte at saksbehandlingsrutiner i offentlige etater forsinker oss unødig»*

Reguleringenes innretning

Virksomheter skal utnytte dagens ressurser effektivt samtidig som de videreutvikler virksomheten.

- *Effektiv ressursutnyttelse* handler om spesialisering og spisskompetanse, relevante mål, styringsindikatorer for å evaluere måloppnåelse, samarbeid på tvers av fagområder, tydelige myndighets- og ansvarsområder, og effektive rutiner som sikrer etterlevelse av lover og regler.
- *Videreutvikling av virksomheten* krever scenarier for hva bedriften kan ha i vente, strategi for fremtiden, vektlegging av innovasjon og nyskaping, fleksible samarbeidsformer, og aksept for å risikere å gjøre feil, vel og merke på områder hvor feil ikke vil ha dramatiske konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet.

Kort sagt: En levedyktig virksomhet må kombinere to logikker. I faglitteraturen refereres de gjerne til som å utnytte det kjente («logic og exploitation») versus å utforske det ukjente («logic of exploration»).[6]

I dagligtale formuleres det ofte som å gjøre kjente ting riktig i dag, samtidig som man forbereder seg på å gjøre riktige ting i fremtiden.

Offentlige reguleringer som skal fremme effektiv ressursutnyttelse legger stor vekt på at virksomhetenes økonomistyring skal være transparent, og etterleve relevante lover og regler. Det offentlige forventer velordnet økonomi og ryddige administrative ordninger, og egne systemer og ansvarlige personer for internkontroll. Kort sagt: Regulatoriske rammebetingelser orientert mot effektiv ressursutnyttelse vil normalt ha et betydelig kontrollelement.

Videreutvikling av virksomheten krever en mer utforskende tilnærming. Ny kompetanse skal utvikles og innarbeides, og gjerne støttes opp av en tilpasning av organisasjonskulturen. Prøving og feiling er nødvendig for å utvikle nye produkter og arbeidsmåter. Rammebetingelser som skal fremme videreutvikling består ofte av støtteordninger og insentiver som skal motivere virksomhetene til å prøve ut ny teknologi og nye ideer.

Dagens tidsånd gir manglende etterlevelse og økonomiske feildisposisjoner stor oppmerksomhet. Medier, politikere og aksjonsgrupper følger virksomhetene tett, og feil og avvik blir raskt kommentert. I mange tilfeller skapes det et politisk press på myndighetene om å gjøre virksomhetenes rammebetingelser mer kontrollerende. Resultatet kan bli at balansen mellom kontroll og videreutvikling forrykkes i retning av økt kontroll.

Virksomhetene i undersøkelsen er bedt om å ta stilling til følgende påstand:

> *«Offentlige myndigheter er mer opptatt av at vi har orden på vår administrasjon og økonomi enn av at vi lykkes med å videreutvikle virksomheten»*

6 March (1994:237–240)

Formalisering av lokalt partssamarbeid

Partssamarbeid mellom ledelse og tillitsvalgte er kjernen i «den norske modellen» for samarbeid og konfliktløsning på arbeidsplassene. Hovedavtaler, tariffavtaler, arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven (evt. tjenestetvistloven) regulerer samarbeidet. Løsninger i saker av felles interesse håndteres i forhandlinger, medvirkningsfora og uformelle samtaler. Dersom det ikke oppnås enighet på bedriftene koples hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden inn. Dersom det ikke oppnås enighet på dette nivået håndteres kollektive tvister i tråd med arbeidstvistloven, eventuelt i Tariffnemnda eller Arbeidsretten. Tvister knyttet til individuelle ansattes rettigheter håndteres i det ordinære rettsapparatet.

Det lokale partssamarbeidet har utviklet seg gjennom en fruktbar symbiose mellom frivillige overenskomster og lovreguleringer.[7] Tiltakende lovfesting av arbeidstakerrettigheter, og økende rettsliggjøring av det lokale partssamarbeidet, kan imidlertid komme til å utfordre denne symbiosen.

- *Individuelle rettigheter lovfestes.* En økende tendens til å lovfeste individuelle arbeidstakerrettigheter kan bidra til å funksjonstømme det lokale partssamarbeidet. Spørsmål knyttet til arbeidstid, permisjoner, ferier, kompetanseutvikling og karrierer reguleres i henhold til lover og individuelle arbeidsavtaler, og håndteres i direkte kontakt mellom den enkelte arbeidstaker, vedkommendes leder og virksomhetens (eventuelle) HR-avdeling. I en del bedrifter, og særlig i privat sektor hvor organisasjonsgraden i mange tilfeller er lav, er ansatte ikke lenger like avhengig av kollektive avtaler på egen arbeidsplass for å få ivaretatt sine interesser. Allmenngjøring av tariffavtaler gjennom forskrift fastsatt av Tariffnemnda kan motvirke dette. I så fall er det imidlertid forskriften og Tariffnemnda, og ikke partssamarbeidet på bedriften, som er garantisten for ansattes rettigheter.
- *Rettsliggjøring av det lokale partssamarbeidet.* Den rettsliggjøringen av politikken som ble beskrevet tidligere i dette kapitlet kan ha konsekvenser også for det lokale partssamarbeidet. Kompleksiteten i lov- og avtaleverket vokser. Antall dommer og rettsakter knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsgivers styringsrett øker. Tariffavtaler har en tendens til å bli lengre etter hvert som avvik korrigeres med å innføre nye bestemmelser. Mange uenigheter håndteres i en juridisk ramme, ofte med støtte fra hovedorganisasjonene, som får en viktigere rolle i å utvikle lokale løsninger. Uformelle avtaler og ordninger basert på «handshakes» og tillit mellom lokale parter kan få en mer marginal rolle. Å følge det formelle lov- og avtaleverket kan bli mer styrende for hva slags saker som tas opp, hvilke prosedyrer som skal følges, og hvilke løsninger som kan utvikles.

Tendensene beskrevet over vil bli undersøkt ved å be virksomhetene ta stilling til følgende utsagn:

> *«Jakten på formfeil tar stadig større plass i samarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte»*

4.2 Virksomhetenes erfaringer

Tabell 10 viser hvilke erfaringer virksomhetene i undersøkelsen har med myndighetenes regulatoriske rammebetingelser.

- *Regelverkets omfang og kompleksitet.* Alle norske borgere og bedrifter må per definisjon forholde seg til landets lover og regler. I så måte er det ikke overraskende at så godt som alle virksomhetene i undersøkelsen svarer bekreftende på at de forholder seg til mange lover og regler. Formuleringen i tabellen spør imidlertid om virksomhetene må forholde seg til *mange typer* lover og regler. Dette er ment å fange opp om de spurte også opplever reguleringene som komplekse. Tabell 10 viser at nesten alle virksomhetene bekrefter påstanden. Tabellens underlagsmateriale viser at dette gjelder innen alle sektorer. Selv i kultursektoren, der regulatoriske rammebetingelser er minst påtrengende, svarer 83 prosent at påstanden passer godt eller svært godt.
- *Myndighetenes saksbehandling.* Tabell 10 viser et todelt bilde av hvorvidt offentlige saksbehandlingsrutiner forsinker virksomhetene unødig. 45.1 prosent slutter seg til påstanden om at de ofte forsinkes, mens 54.9 prosent ikke kjenner seg igjen. Underlagsmaterialet viser at samferdselsbedriftene oftest kjenner seg igjen i påstanden, men forskjellen fra de øvrige bedriftene er ikke statistisk signifikant.
- *Rammebetingelsenes innretning.* Undersøkelsen gir begrenset støtte til oppfatningen om at myndighetenes styring er mer rettet inn mot kontroll enn videreutvikling. Nær to tredjedeler mener at påstanden i tabell 10 ikke passer for deres virksomhet. Et betydelig mindretall, en drøy tredjedel, sier seg imidlertid enige. Underlagsmaterialet viser ingen signifikante forskjeller mellom sektorer.
- *Rettsliggjøring av lokalt partssamarbeid.* Rettsliggjøringen av politikk og samfunn har i liten grad smittet over på det lokale partssamarbeidet i Spekter-bedriftene. Det er få tegn til økt formalisme i dialogen mellom ledelse og tillitsvalgte på arbeidsplassene. Bare 16.8 prosent svarer at jakt på formfeil tar en stadig større plass i det lokale partssamarbeidet, mens 3.2 prosent sier at en slik beskrivelse bare passer litt eller ikke i det hele tatt. Det er ingen signifikante sektorforskjeller.

7 Fougner (2019)

Erfaringer med regulatoriske rammebetingelser	Passer ikke/ passer litt	Passer godt/ svært godt	Totalt	Antall (N)
«I vår virksomhet må vi forholde oss til mange typer lover og regler»	5.3	94.7	100	114
«Vi erfarer ofte at saksbehandlingsrutiner i offentlige etater forsinker oss unødig»	54.9	45.1	100	111
«Offentlige myndigheter er mer opptatt av at vi har orden på vår administrasjon og økonomi enn at vi lykkes med å videreutvikle virksomheten»	63.6	36.4	100	107
«Jakt på formfeil tar stadig større plass i samarbeidet mellom ledelse og tillitsvalgte»	83.2	16.8	100	110

TABELL 10 Virksomhetenes erfaringer med regulatoriske rammebetingelser. Prosent.

Regulatoriske rammebetingelsers kjennetegn	1	2	3	4
1. Reguleringenes omfang og kompleksitet	1.00	.21*	.01	.13
2. Myndighetenes saksbehandling	––	1.00	.30**	.31**
3. Kontroll versus videreutvikling	––	––	1.00	.36**
4. Rettsliggjøring av lokalt partssamarbeid	––	––	––	1.00

TABELL 11 Korrelasjoner mellom regulatoriske rammebetingelser
* p<.05 **p<.01

4.3 Regulatoriske rammebetingelsers struktur

Tabell 11 viser hvordan regulatoriske rammebetingelser henger sammen. Utgangspunktet er de fire påstandene i tabell 10. Tabell 11 viser hvordan svarene korrelerer[8].

Omfattende og komplekse reguleringer er svakt korrelert med forsinket saksbehandling, men er ikke signifikant korrelert med de andre variablene. For øvrig viser tabell 11 betydelig samvariasjon mellom forsinket saksbehandling, kontrollorienterte reguleringer og formelt partssamarbeid. For å få et mer oversiktlig bilde av sammenhengene i tabellen er det gjennomført en faktoranalyse.[9] Faktoranalysen er dokumentert i appendiks A – jfr. tabell A2.

Faktoranalysen identifiserte to erfaringsprofiler knyttet til regulatoriske rammebetingelser, slik dette framgår av figur 6. Figuren viser at virksomhetenes erfaringer gjenspeiler reguleringenes kompleksitet og byråkratisering. Forsinket saksbehandling forbindes med begge profiler, men henger tettest sammen med rammebetingelsenes kompleksitet. [10] Vurdert ut fra resultatene i tabell 10 er det langt flere virksomheter som erfarer virksomhetene som komplekse enn som byråkratiserte.[11]

8 Korrelasjonskoeffisientene som benyttes ble forklart i tilknytning til tabell 8.
9 Faktoranalyse er nærmere redegjort for i kapittel 3, tekstboks 4.
10 Faktoranalysen viste at forsinkende saksbehandlingsrutiner er tettest knyttet byråkratisering, men relevant også for regelverkets kompleksitet, jfr. appendiks A, tabell A2.
11 I gjennomsnitt erfarer 32.7 prosent av virksomhetene rammebetingelsene som preget av forsinket saksbehandling, ensidig kontrollorientering, og formalisert partssamarbeid. Tilsvarende er det 69.9 prosent av virksomhetene som opplever at rammebetingelsene kjennetegnes av en kombinasjon av mange typer lover og regler og forsinket saksbehandling. Tallene summerer seg til mer enn 100 siden det er et visst overlapp mellom de to profilene.

FIGUR 6 Regulatoriske rammebetingelsers kompleksitet og byråkratisering

4.4 Sektorvise variasjoner

Tabell 12 viser virksomhetenes gjennomsnittlige score på reguleringsprofilene byråkratisering og kompleksitet i ulike sektorer.

Det er ingen sektorvise forskjeller verdt å nevne når det gjelder reguleringenes byråkratisering. I den grad virksomheter eksponeres for en kombinasjon av forsinket saksbehandling, kontrollorienterte reguleringer og formalisert partssamarbeid er dette like uvanlig i alle sektorer.[12]

Derimot er det betydelige sektorforskjeller i reguleringsregimets kompleksitet. Et flertall av bedriftene i undersøkelsen må forholde seg til en kombinasjon av omfattende regelverk og forsinket saksbehandling[13]. Ytterpunktene er virksomheter innen samferdsel og kultur. Helse befinner seg i en mellomposisjon. Forskjellen er klart statistisk signifikant, og korrelasjonen mellom sektortilknytning og reguleringsregimets kompleksitet er .32.[14]

Bedrifter innen samferdsel reguleres i stor grad av lover og forskrifter.[15] En del av regelverket er knyttet til EU-lover gjennom EØS-avtalen, og dette kan være med å gjøre saksbehandlingen særlig kompleks. Samferdselssektoren har også sterkt fokus rettet mot sikkerhet, og dette reguleres ofte gjennom detaljerte forskrifter og medfølgende tilsynsordninger.

Virksomheter innen kultur representerer det andre ytterpunktet. De styres «på armlengdes avstand». Stortinget har slått fast at den offentlige styringen ikke skal gripe inn i institusjonenes kunstneriske frihet.

12 Se fotnote 11
13 Se fotnote 11
14 Korrelasjonskoeffisient er Eta som varierer mellom 0 og 1
15 Statens sektorstyring er utdypet i Colbjørnsen (2019)

Sektor	Reguleringenes byråkratisering	Reguleringenes kompleksitet
Helse	.052	.219
Kultur	-.102	-.907
Samferdsel	.060	.839
Annet	.031	.028
Gjennomsnitt	.019	.060
P-verdi	.969	.011
Korrelasjon (Eta)	.045	.323

TABELL 12 Sektorvise variasjoner i regulatoriske rammebetingelser

Kulturinstitusjoner finansieres i stor grad gjennom offentlige tilskudd, og mye av styringen skjer gjennom årlige tilskuddsbrev. Sektoren preges i mindre grad av styring gjennom lover og regler.

Helsesektoren styres gjennom en kombinasjon av faglig styring og lovregulering. Sektoren preges av ulike fagprofesjoners normer og offentlige autorisasjonsordninger. Fagprofesjonene har stor faglig autonomi og innflytelse. Faglig styring skjer også gjennom Helsedirektoratets regelverk og veiledere. Disse har bare unntaksvis status som lover, men fungerer styrende i kraft av Helsedirektoratets normerende myndighet. Det betyr at virksomhetene forventes å etterleve direktoratets regelverk og veiledere, med mindre de har en god begrunnelse for ikke å gjøre det. Sektoren er også underlagt en rekke lover og forskrifter, blant annet pasientrettighetsloven og helsepersonelloven.

4.5 Virksomhetenes organisasjon

Det er blitt gjennomført regresjonsanalyser for å undersøke om reguleringenes byråkratisering og kompleksitet henger sammen med virksomhetenes eierform, størrelse og formål. Resultatene, som ikke rapporteres i detalj, viste imidlertid ingen signifikante sammenhenger.

«Et flertall av bedriftene i undersøkelsen må forholde seg til både omfattende regelverk og forsinket saksbehandling.»

KAP. 05
ARBEIDSMILJØLOVENS ARBEIDSTIDS BESTEMMELSER

I dette kapitlet drøftes virksomhetenes erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Først i kapitlet diskuteres arbeidsmiljølovens overordnete reguleringsregime. Dernest drøftes mulige konsekvenser av arbeidstidsbestemmelsene:

- Konflikt med andre lover
- Begrensninger på høyspesialiserte medarbeideres faglige utfoldelse
- Redusert utnyttelse av virksomheters materiell og fasiliteter
- Begrenset brukertilgang til virksomhetenes tjenester
- Vansker med å tilpasse arbeidstidene til arbeidstakere med ulike behov

Lovens bestemmelser ses også i sammenheng med regulering gjennom tariffavtaler.

Avslutningsvis belyses hvordan konsekvensene av arbeidsmiljøloven avhenger av virksomhetenes sektortilknytning, og av hvilke arbeidstidsordninger virksomhetene praktiserer.

5.1 Arbeidsmiljølovens reguleringsregime

Arbeidsmiljøloven som trådte i kraft i 2005 er preget av statens økende bruk av styring gjennom overordnete rammer. Loven inneholder færre detaljerte bestemmelser som griper direkte inn i måten virksomheter drives på. I stedet skal den legge til rette for at arbeidsgivere og arbeidstakere selv tar ansvar for å ivareta og utvikle arbeidsmiljøet. Loven bygger på en erkjennelse av at bedrifter og deres ansatte normalt har best tilgang til informasjon og kunnskap både om lokale arbeidsmiljøutfordringer, og hvilke tiltak som vil være mest relevante. Arbeidsgiver har et overordnet ansvar for at arbeidstaker har fullt forsvarlige arbeidsforhold i tråd med lovens formål, og skal påse at lovens bestemmelser gjennomføres. Arbeidstaker har på sin side plikt til å medvirke aktivt i tiltak som skal fremme et godt og sikkert arbeidsmiljø. Det lokale arbeidsmiljøarbeidet skal skje i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.

Til tross for at arbeidsmiljøloven er ment å fungere som en rammelov inneholder den fortsatt en rekke spesifiserte og inngripende regler. På områder som kan ha alvorlige konsekvenser for helse, miljø og sikkerhet har lovgiver funnet det nødvendig å ha detaljerte regler til arbeidstakers fordel som bare kan fravikes under nærmere spesifiserte vilkår. Dette gjelder ikke minst arbeidstidsbestemmelsene. Loven viderefører en tradisjon i norsk arbeidslivslovgivning der arbeidstaker ses på som den svake part i relasjonen til arbeidsgiver, og derfor har behov for klare vernebestemmelser. Arbeidstidsutvalget skriver:

> *«Loven kan ikke fravikes til ugunst for arbeidstaker selv om arbeidstakeren selv eller arbeidstakerens representanter eller fagforening ønsker det, unntatt der hvor det er spesifikt tillatt. Avtaler om lengre arbeidstid, mer arbeid på ubekvemme tidspunkter og bestemmelser som gir arbeidsgiver økt styringsrett er å anse til ugunst for arbeidstaker. ...*
>
> *Lovens system med ufravikelige bestemmelser ... bygger på en forutsetning om at styrkeforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i en forhandlingssituasjon ikke er jevnt.»*[1]

Avhengig av bestemmelsens ordlyd kan unntak skje med utgangspunkt i tariffavtale, særavtale, individuell arbeidsavtale, samtykke fra Arbeidstilsynet, forskrift og/eller spesielle behov knyttet til stillingens art. Tariffavtaler gir normalt videre unntaksadgang enn individuelle arbeidsavtaler. Ansatte i ledende eller særlig uavhengig stilling kan unntas fra de fleste av arbeidstidsbestemmelsene.

Innenfor lovens rammer og eventuelle unntak kan arbeidsgiver fastsette arbeidstidsordninger som er tilpasset virksomhetens art. Ingen unntak kan imidlertid bryte med lovens ufravikelige forsvarlighetskrav: Arbeidstakere kan ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger, og det må være mulig å ivareta sikkerhetsbehov.

Lovens bestemmelser om arbeidstidens lengde og plassering er gruppert som følger:[2]

- Den alminnelige arbeidstid
- Gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid
- Overtid og merarbeid
- Daglig og ukentlig arbeidsfri
- Natt-, søndags- og helligdagsarbeid
- Pauser

1 NOU 2016:1, s. 47.
2 Arbeidsmiljølovens kapittel 10. For en grundig gjennomgang av arbeidsmiljølovens arbeidstidsreguleringer vises til NOU 2016:1, kapittel 3.

5.2 Arbeidstidsbestemmelsenes konsekvenser

I dette avsnittet drøftes mulige konsekvenser av lovens arbeidstidsbestemmelser på virksomhetsnivå. Senere i kapitlet belyses virksomhetenes erfaringer empirisk.

Arbeidsmiljølovens forenlighet med andre lover

Antallet brudd på arbeidsmiljøloven ved norske sykehus er blitt anslått til 580 000 i 2019.[3] De fleste lovbruddene skyldes at lovens arbeidstidsbestemmelser kommer i konflikt med hensynet til å behandle pasienter, blant annet fordi loven krever bestemte hviletider mellom ansattes arbeidsøkter. I et brev til Stortinget kommenterer helseminister Bent Høie antallet brudd ved å vise til at alternativet til å bryte arbeidsmiljøloven er å måtte bryte helseloven (sic) og dens krav til forsvarlig pasientbehandling.

Den underliggende utfordringen er at de to lovene skal ivareta interessene til henholdsvis ansatte og pasienter. Det kan oppstå akutte situasjoner der liv og helse står på spill samtidig som ansatte har stort og rettmessig behov for hvile. I slike situasjoner kan helsehjelp ikke gis uten at arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser brytes. Valget står mellom å bryte arbeidsmiljøloven eller pasientrettighetsloven.

Kryssspresset fra arbeidsmiljøloven og pasientrettighetsloven blir ikke borte ved å praktisere lovene strengere. Virksomhetene trenger en tydelig føring fra lovgiver om hvilken lov som skal prioriteres. I den forbindelse sa statsråd Høie i sin redegjørelse til Stortinget: «Lederne må i slike situasjoner alltid prioritere hensynet til pasientene»[4]. I så fall er mange av bruddene på arbeidsmiljøloven en villet prioritering fra myndighetenes side.

Arbeidsmiljølovens uforenlighet med andre lover kartlegges empirisk ved å be virksomhetene ta stilling til følgende:

> *«Praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kan komme i konflikt med andre lover vi er pålagt å følge»*

Høyspesialiserte medarbeideres faglige utfoldelse

34.1 prosent av befolkningen over 16 år hadde i 2019 utdanning på universitets- og høyskolenivå. [5] Andelen øker. Høyere utdanning fører ofte til at fag og yrke blir en viktigere kilde til personlig identitet. Muligheten til å få utøve og lykkes i sitt fag er viktig for selvfølelse og selvrealisering. Parallelt med at flere får høyere utdanning øker den faglige spesialiseringen. Andelen høyspesialiserte medarbeidere stiger.[6] En del av disse ser på faget som en «mission» for et høyere formål.[7] En profesjonell musiker kan oppleve å være med på å løfte sin musikkform til et høyere nivå. Mange ivaretar sine profesjonelle karrierer samtidig som de lever i parforhold der begges faglige ambisjoner skal realiseres samtidig, ofte med familiære forpliktelser overfor barn.

Ikke alle med høyere utdanning passer til måten høyspesialiserte medarbeidere er beskrevet på i avsnittet over. Slike medarbeidere trenger imidlertid ikke være mange for å utøve faglige nøkkelroller, og ha større betydning for virksomheters suksess og innovative potensial enn deres antall isolert sett skulle tilsi. At de tidvis også slår seg vrange og fører til at ledere må bruke mye energi på å håndtere varme

3 Dette og neste avsnitt bygger på Aftenpostens reportasje 29.11.2019: *https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/9vWxe9/491000-mulige-brudd-paa-arbeidsmiljoeloven-ved-sykehusene*
4 Se fotnote 3
5 Se *https://www.ssb.no/utniv/*
6 Uttrykket høyspesialiserte medarbeidere er hentet fra Hedegaard Hein (2012).
7 Helle Hedegaard Hein (2012) diskuterer ulike typer høyspesialiserte medarbeidere.

konflikter hører også med til historien, men vil ikke bli fulgt opp her.

For å kunne kombinere faglig utfoldelse med andre gjøremål er høyspesialiserte medarbeidere avhengige av å bruke tiden fleksibelt. Deres liv preges av flytende grenser mellom arbeid og fritid, mellom hverdager og helgedager, mellom jobb og hvile, mellom natt og dag, mellom jobb og hobby, og mellom egne og familiære behov. Dermed kan det oppstå kollisjoner mellom de høyspesialisertes behov for fleksibilitet og arbeidsmiljølovens tidsbestemte grenser for arbeidstidens lengde og plassering.

En del høyspesialiserte medarbeidere vil ha særlig uavhengige stillinger. Dette vil i så fall frita dem fra nesten alle arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.[8] Kriteriene for at en stilling skal være særlig uavhengig er imidlertid strenge, og Arbeidstilsynet kontrollerer om arbeidsgivers vurderinger er korrekte.

> *«En særlig uavhengig stilling må ... innebære en tydelig og åpenbar selvstendighet eller uavhengighet i hvordan og til hvilken tid arbeidsoppgaver organiseres og gjennomføres. Dette er arbeidstakere som selv prioriterer sine oppgaver, som selv bestemmer hva de skal gjøre, hva som skal delegeres til andre, når arbeidet skal utføres og hvordan arbeidet skal utføres».[9]*

Alternativt kan virksomheter som har tariffavtale inngå avtale om å fravike hele eller deler av bestemmelsene i arbeidstidskapitlet. En slik unntaksmulighet krever at den høyspesialiserte yrkesgruppen er representert på arbeidsplassen av en fagforening med innstillingsrett.

Det kan uansett ikke gis unntak fra lovens ufravikelighetskrav. Arbeidstidsordningene skal under enhver omstendighet unngå å utsette arbeidstakerne for fysiske, psykiske eller sikkerhetsmessige belastninger.[10] Arbeidsgiver skal med andre ord ikke kunne tillate en medarbeider i en særlig uavhengig stiling å arbeide så mye at vedkommende kan ta fysisk eller psykisk skade av det, for eksempel ved å bli utbrent. Loven kan dermed påføre arbeidsgiver en paternalistisk rolle overfor medarbeidere som selv mener at de både har glede av, og psykisk og fysisk styrke til, å arbeide langt mer enn hva arbeidsgiver tiltror dem. Arbeidsmiljøloven etterlater en uklarhet om hvor langt arbeidsgivers ansvar strekker seg for konsekvensene av at noen særlig uavhengige arbeidstakere selv velger å la fag og arbeid dominere livene sine.

Virksomhetene i undersøkelsen er bedt om å vurdere følgende påstand:

> *«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser legger unødige begrensninger på medarbeidernes faglige utfoldelse»*

Utnyttelse av virksomheters materiell og fasiliteter

For arbeidsgiver vil hensynet til effektiv ressursutnyttelse normalt tilsi at virksomhetens materiell og fasiliteter utnyttes med færrest mulige avbrudd. Virksomhetens art kan skape behov for kontinuerlig drift og sammenhengende bruk av personalet over tid. I industrien kan det være teknologisk komplisert og uforholdsmessig kostbart å stenge og starte produksjonen. Det samme gjelder en del prosjekter innen bygg og anlegg. En rekke tjenesteytende næringer, for eksempel innen helsesektoren, har brukere som krever tilsyn 24 timer i døgnet både hverdager og i

8 Arbeidsmiljøloven §10-12 (2)
9 Se Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) punkt 13.2.2.
10 Arbeidsmiljølovens §10-2 (1)

helger. Innen samferdsel kan det være praktisk umulig å rekke å sende personalet fram og tilbake på dagen. Slike irregulariteter kan tilsi skift- og turnusordninger. I tillegg kan uforutsette hendelser som forsinkelser kreve bruk av overtid.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser avveier virksomheters effektivitetshensyn mot arbeidstakeres behov for fritid, familieliv og et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Lovens bestemmelser tillegger arbeidstakers behov størst vekt, og som tidligere nevnt er dette i tråd med arbeiderverntradisjonen i norsk arbeidsmiljølovgivning.[11]

25.4 prosent av norske ansatte hadde skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid i 2019.[12]

Skiftordninger benyttes vanligvis der produksjonen krever samme bemanning gjennom hele eller deler av døgnet. Turnus finnes i mange ulike varianter, avhengig av hvordan arbeidsmengden varierer gjennom døgnet og uken, eller over lengre perioder. Ved tradisjonell turnus er total arbeidstid jevnt fordelt mellom uker, mens kombinasjonen av vakter på dag, natt og i helger varierer. Langturnuser kjennetegnes av at arbeidstid og fritid komprimeres i avgrensede blokker over lengre perioder.[13]

Skiftordninger og sammenlignbare turnusordninger reguleres innenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser om alminnelig arbeidstid[14]. Langturnuser krever gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid [15]. I slike tilfeller kan virksomheter med tariffavtale inngå skriftlig avtale som utvider lovens grenser for gjennomsnittsberegning. Etter en lovendring i 2015 ble også Arbeidstilsynet gitt anledning til å godkjenne søknader om mer romslige grenser for å gjennomsnittsberegne arbeidstiden, etter først å ha drøftet saken med tillitsvalgte. Virksomheter med tariffavtale kan inngå avtale med tillitsvalgte om utvidet bruk av overtid.

Mulige konflikter mellom lovens arbeidstidsbestemmelser og virksomheters muligheter for effektiv ressursutnyttelse kartlegges empirisk med virksomhetenes tilslutning til følgende påstand:

> *«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan komme i veien for å utnytte vårt materiell og våre fasiliteter effektivt»*

Tilgjengelighet for brukere, pasienter, publikum m.m.

Lovens arbeidstidsbestemmelser kan ha konsekvenser for brukeres tilgang til virksomheters tjenester. Det gjelder blant annet forbudet mot søn- og helgedagsarbeid. Denne bestemmelsen påvirker blant annet kunders muligheter for shopping på søndager i ukene før jul, publikums muligheter til å se teaterforestillinger på søndager, og pasienters anledning til å bli fulgt opp av kvalifisert helsepersonell på sykehus i helgene.

I disse eksemplene er det imidlertid vanskelig å slå fast om det er arbeidsmiljøloven eller andre reguleringer som er årsaken til eventuelle begrensninger på brukeres tilgang til virksomhetenes tjenester. Lovens bestemmelser om søndagsarbeid er i utgangspunktet ufravikelige. Der det foreligger tariffavtale kan det imidlertid avtales unntak som langt på vei imøtekommer både kunders behov for juleshopping, publikums

11 Arbeidsmiljølovgivningens historiske utvikling gjennomgås i Fougner (2019).
12 Som nevnt i kapittel 2 regner SSB ordinær dagtid som mandag–fredag kl. 0600–kl. 1800. *https://www.ssb.no/statbank/table/09733/tableViewLayout1/.*
13 Se *https://arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidstid/Turnuser-pa-kanten/#note4*
14 Arbeidsmiljøloven § 10–4, (4), (5) og (6)
15 Arbeidsmiljøloven § 10–5

behov for søndagsforestillinger, og pasienters behov for kvalifiserte sykehustjenester i helgene. Når det tidvis kan være utfordrende å ivareta brukertilgjengeligheten kan årsaken like gjerne være at arbeidsgiversiden og fagforeningene har uforenlige synspunkter på hvordan unntaksbestemmelsene i loven skal praktiseres, som at arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser er for rigide.

Lovens konsekvenser for brukeres tilgang til virksomheters tjenester belyses med følgende påstand:

> *«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan gjøre det vanskelig å gjøre våre tjenester tilgjengelige i tråd med ønskene til våre brukere/pasienter/publikum m.m.»*

Innpassing av arbeidstakere med spesielle behov

Loven gir utvidet vern til arbeidstakere som har behov for spesielle arbeidstidsordninger.[16] Under visse forutsetninger kan dette gjelde arbeidstakere som er fylt 62 år, eller som arbeider regelmessig om natten. Alle arbeidstakere har rett til fleksibel arbeidstid.

Lovens bestemmelser om utvidet vern kan anvendes dersom de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for virksomheten. Hva som er til vesentlig ulempe for virksomheten må avgjøres i det enkelte tilfellet. Arbeidsgiver må kunne peke på forholdsvis betydelige og konkrete vanskeligheter med å anvende ordningene, og ikke bare vise til generelle ulemper. Et eksempel på vesentlig ulempe for arbeidsgiver kan være at fleksibel arbeidstid gjør det vanskelig for ansatte å være nok personlig tilstede for virksomhetens brukere, samtidig som digitale løsninger ikke fungerer som et fullgodt alternativ til personlig kontakt.

Det er opp arbeidstaker og arbeidsgiver i den enkelte virksomhet å bli enige om løsninger som oppfyller arbeidstakers behov uten å være til vesentlig ulempe for virksomheten. Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan fritt endres til arbeidstakers gunst. Mange virksomheter har personal-/HR-avdelinger som har utviklet veiledere og prosedyrer for utvidet vern. Konklusjonen på når og hvor lenge arbeidstaker med spesielle behov skal arbeide kan tas inn i vedkommendes individuelle arbeidsavtale.

Som nevnt kan arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter som er bundet av tariffavtale avtale unntak fra en rekke av lovens bestemmelser. En slik avtale kan utvide lovens grenser for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, øke bruken av overtid, og innføre mindre rigide bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidsfri. Slike unntak vil i utgangspunktet ofte være til arbeidstakers ugunst, og vil normalt bare bli iverksatt etter lokale forhandlinger om ordninger som kompenserer arbeidstaker for økte ulemper. Resultatet kan bli at arbeidssituasjonen alt i alt blir mer attraktiv for arbeidstakere som mestrer de nye arbeidstidsordningene, samtidig som den blir mer krevende for arbeidstakere med spesielle arbeidstidsbehov. Flere kan få problemer med å henge med.

Erfaringene med å tilpasse arbeidstidene til personer med behov for spesielt vern kartlegges med å be virksomhetene ta stilling til følgende uttalelse:

> *«Kombinasjonen av arbeidsmiljølovens og avtaleverkets arbeidstidsbestemmelser gjør det vanskelig å utforme arbeidstider tilpasset arbeidstakeres ulike behov»*

16 Arbeidsmiljøloven §10–2 (2), (3), (4).

Arbeidstidsbestemmelser i arbeidsmiljølov og tariffavtaler

Tariffavtaler er ufravikelige kollektive avtaler mellom en fagforening og en arbeidsgiver/arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår. Tariffavtaler har en sentral rolle i dagens arbeidsmiljøregime, ikke minst som grunnlag for å avtale unntak fra lovens arbeidstidsbestemmelser. Sammenlignet med individuelle arbeidsavtaler gir tariffavtaler videre adgang til å avtale unntak. Også tariffavtalene er imidlertid bundet av lovens forsvarlighetskrav. Arbeidstidsutvalget skriver følgende om tariffavtalenes betydning:

> *«For mange arbeidstakere er det tariffavtalte arbeidstidsbestemmelser som avgjør når og hvor mye det skal arbeides.»*[17]

Tariffavtaler kan tilpasse arbeidstidsordninger til sektorvise forskjeller[18]. Mens lover fastsetter generelle regler for når og hvor arbeidet skal utføres, kan tariffavtaler, eventuelt supplert med særavtaler, lettere tilpasses arbeidets og virksomhetens art. Partene har tilgang til unik informasjon om hvordan arbeidstidene best kan tilpasses ulike produksjonsmåter og skiftende økonomiske realiteter.

Gjennom tariffavtalen får partene eierskap til etablerte arbeidstidsordninger. Eierskapet forsterkes av det institusjonelle apparatet som partene har bygget opp lokalt og sentralt rundt tariffavtalene. Uenighet løses fortrinnsvis av partene selv, eller de bringes inn for Arbeidsretten. Arbeidstvistloven slår fast at arbeidskamp ved uenighet er brudd på fredsplikten

Tariffavtalenes tilpasning til lokale variasjoner kan gjøre reguleringen av arbeidstiden mer detaljert og omstendelig. I noen virksomheter har det over tid vokst fram komplekse avtaler med et stort antall arbeidstidsbestemmelser og tilhørende kompensasjonsordninger. I flere tilfeller har avtalene gjort arbeidstidsreguleringene strammere enn loven krever.

Tariffavtalenes rolle i virksomheters arbeidstidsregimer kartlegges med tilslutningen til følgende påstand:

> *Tariffavtalene i vår virksomhet har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven»*

5.3 Virksomhetenes erfaringer

Tabell 13 viser hvilke erfaringer daglige ledere av virksomhetene i undersøkelsen har med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Tabellen består av de seks påstandene som ble referert i avsnittene over, og viser hvor mange av de spurte som synes at påstandene passer for virksomhetene som de leder. Alle påstandene er formulert med en kritisk vinkling på lovens og tariffavtalenes konsekvenser for virksomhetene. Jo flere prosent av de spurte som svarer at påstandene passer godt eller svært godt, jo flere har kritiske synspunkter på arbeidsmiljølovens eller tariffavtalenes arbeidstidsbestemmelser.

Tabellen viser et påfallende likt mønster på tvers av de seks spørsmålene. Hovedinntrykket er at ca. to tredjedeler svarer at de har positive erfaringer med arbeidstidsbestemmelsene på de områder det spørres om, mens ca. en tredjedel er mer kritiske. Det er bare små nyanseforskjeller mellom de ulike spørsmålene.

17 NOU 2016:1, s. 48

18 Dette avsnittet bygger på Arbeidstidsutvalget. Se NOU 2016:1, s. 45.

Påstander om arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven	Passer ikke/ passer litt	Passer godt/ svært godt	Totalt	Antall (N)
«Praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kan komme i konflikt med andre lover vi er pålagt å følge»	74.1	25.9	100	108
«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser legger unødige begrensninger på medarbeidernes faglige utfoldelse»	67.6	32.4	100	108
«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan komme i veien for å utnytte vårt materiell og våre fasiliteter effektivt»	63.3	36.7	100	109
«Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan gjøre det vanskelig å gjøre våre tjenester tilgjengelige i tråd med ønskene til våre brukere/pasienter/publikum m.m.»	59.6	40.4	100	109
«Kombinasjonen av arbeidsmiljølovens og avtaleverkets arbeidstidsbestemmelser gjør det vanskelig å utforme arbeidstider tilpasset arbeidstakeres ulike behov»	65.8	34.2	100	111
Tariffavtalene i vår virksomhet har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven»	65.4	34.6	100	107

TABELL 13 Erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser

5.4 Mønsteret i virksomhetenes erfaringer

De spurte kan ha ulike erfaringer med forskjellige deler av arbeidstidsbestemmelsene. For eksempel kan noen ha svart at praktisering av arbeidsmiljøloven kan komme i konflikt med andre lover, samtidig som de avviser at arbeidstidsbestemmelsene kommer i veien for å utnytte materiell og fasiliteter effektivt. Tabell 14 viser imidlertid et svært ensartet svarmønster.

Tabellen viser korrelasjonskoeffisienter mellom de seks spørsmålene i tabell 13. Alle peker i samme retning. Samtlige korrelasjoner er positive, svært høye og klart statistisk signifikante. De som svarer at de har gode erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser på ett av spørsmålene svarer som oftest det samme på de andre spørsmålene. Og motsatt: De som har dårlige erfaringer med arbeidstidsbestemmelsene på ett område har det også på alle de andre.

Korrelasjonsmatrise: Arbeidstidsbestemmelsenes konsekvenser	1	2	3	4	5	6
1) Arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kan komme i konflikt med andre lover vi er pålagt å følge	1.00	.525	.589	.675	.673	.425
2) Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser begrenser medarbeidernes faglige utfoldelse unødig	–	1.00	.660	.718	.629	.371
3) Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan komme i veien for effektiv ressursutnyttelse	–	–	1.00	.761	.725	.484
4) Arbeidsmiljøloven kan gjøre våre tjenester vanskelig tilgjengelige for brukere/pasienter/publikum	–	–	–	1.00	.773	.469
5) Kombinasjon av arbeidsmiljølov og avtaleverk hindrer arbeidstider tilpasset arbeidstakere med ulike behov	–	–	–	–	1.00	.581
6) Tariffavtalene i vår virksomhet har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven	–	–	–	–	–	1.00

TABELL 14 Korrelasjoner mellom ulike typer erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. P < .001 for samtlige korrelasjoner.

Påstanden om at tariffavtaler i egen virksomhet har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven er jevnt over lavest korrelert med de øvrige påstandene i tabellen. Korrelasjonene er allikevel svært høye, og klart signifikante. Den tredjedelen av virksomhetene som har utfordringer med å anvende lovens bestemmelser, opplever samtidig at tariffavtalene forsterker utfordringene. For to tredjedeler av virksomhetene er situasjonen motsatt: Disse har små eller ingen problemer forbundet å tilpasse seg lovens bestemmelser i utgangspunktet, og tariffavtalenes innhold er med på å bidra til dette.

En faktoranalyse av korrelasjonene i tabell 14 viste en sterk endimensjonalitet i svarene. Faktoranalysen er dokumentert i appendiks A – se tabell A3. Analysen viser at virksomhetenes erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan sammenfattes i én erfaringsprofil. Profilen er skalert slik at høy score innebærer et kritisk syn på arbeidstidsbestemmelsene. Faktoren har i seg selv begrenset informasjonsverdi, utover å demonstrere at det gir god mening å omtale de seks variablene i tabell 13 som én dimensjon.

Sektor	Gjennomsnittscore på profilen som måler erfaringer med arbeidstidsbestemmelsene
Helse	.428
Samferdsel	.214
Kultur	-.205
Annet	-..504
Gjennomsnitt	-.047
Korrelasjon (Eta)	.382
Signifikansnivå (P)	.002

TABELL 15 Erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser i ulike sektorer. N= 98.

5.5 Sektorvise variasjoner

Tabell 15 viser at virksomhetenes erfaringer med arbeidstidsbestemmelsene varierer på tvers av sektorer. Det er statistisk signifikante forskjeller mellom sektorene helse, samferdsel og kultur. Korrelasjonen mellom erfaringsprofilen og virksomhetenes sektortilknytning er .38, og forskjellen er klart statistisk signifikant.

Høy score på erfaringsprofilen uttrykker som tidligere nevnt kritiske synspunkter på lovens arbeidstidsbestemmelser. Virksomhetene i helsesektoren har oftest kritiske erfaringer, tett fulgt av samferdselsbedriftene. Kulturvirksomhetene har best erfaringer av de tre.

Daglig ledere i kategorien «annet» er imidlertid mest tilfredse med arbeidstidsbestemmelsene. Som tidligere nevnt er «annet» en heterogen gruppe bedrifter med mellom 2 og 4 respondenter i hver enhet – jfr. tabell 1. Dette resultatet er vanskelig å tolke og følges derfor ikke opp.

5.6 Betydningen av arbeidstidsordninger i egen bedrift

En nærliggende forklaring på sektorforskjellene i tabell 15 er at virksomheter innen helse, kultur og samferdsel praktiserer ulike arbeidstidsordninger – jfr. kapittel 3, tabell 9. For å undersøke betydningen av dette ble det gjennomført regresjonsanalyser der virksomhetenes erfaringer ses i sammenheng med både virksomhetenes sektortilknytning og deres arbeidstidsordninger. Regresjonsanalysene er dokumentert i appendiks A – jfr. tabell A4.

Analysen ga følgende resultater:

- Bruken av alminnelige og avvikende arbeidstidsordninger i egen virksomhet har stor selvstendig forklaringskraft på virksomhetenes erfaringer med lovens bestemmelser. Jo større innslag virksomhetene har av alminnelige arbeidstidsordninger, jo mer positive erfaringer har de med arbeidstidsbestemmelsene. Virksomheter som har et stort innslag av avvikende arbeidstidsordninger har langt oftere negative erfaringer.

- Det meste av effekten av sektortilknytning, slik denne ble dokumentert i tabell 15, blir borte når det kontrolleres for virksomhetenes arbeidstidsordninger. Når erfaringene med arbeidsmiljøloven er forskjellige i helse, samferdsel og kultur, skyldes det i overveiende grad at virksomhetene i disse sektorene praktiserer ulike arbeidstidsordninger. Uttrykt annerledes: Når det er mest vanlig med kritiske synspunkter på arbeidstidsbestemmelsene innen helse og samferdsel, så skyldes det i overveiende grad at disse sektorene gjør mye bruk av avvikende arbeidstidsordninger, og mindre bruk av alminnelige arbeidstidsordninger. Kulturinstitusjoner har færrest utfordringer med å forholde seg til lovens bestemmelser i utgangspunktet.

- Bedrifters arbeidstidsordninger gjenspeiler kompleksiteten i deres arbeids- og produksjonsprosesser. Helseforetak er avhengig av avvikende arbeidstidstider for å kunne tilby sine tjenester døgnkontinuerlig gjennom hele uken og året. Arbeidsbelastningen varierer og er lite forutsigbar, både innen og mellom avdelinger og faggrupper. Samferdselsbedrifter trenger avvikende arbeidstidsordninger for å kunne betjene transport- og logistikksystemer som vanskelig lar seg tilpasse alminnelig arbeidstid. Mange kulturinstitusjoner har åpningstider og spilletider som går utover mandag – fredag klokken 06–18, men for virksomheter i denne sektoren er arbeidstidsbestemmelsene mindre problematiske.

- Virksomheter som har vanskelig for å få produksjonen til å gå rundt innen rammen av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser er ofte avhengig av å inngå avtale med lokal fagforening for å kunne praktisere tilstrekkelig avvikende arbeidstider. Ledelsen kan måtte strekke seg langt for å få tillitsvalgte med på å praktisere arbeidstidsordninger som ivaretar produksjonens kompleksitet. Avtalene kan bli både omstendelige og kostbare, men allikevel være nødvendige for at virksomheten skal kunne gjennomføre sitt oppdrag. Dette kan forklare hvorfor mer enn hver tredje bedrift i undersøkelsen ender opp med tariffavtaler som har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven – jfr. tabell 13.

- Tilknytning til helsesektoren har fortsatt en signifikant effekt på erfaringene med arbeidsmiljøloven, selv etter at det er kontrollert for egne arbeidstidsordninger. En grunn til dette kan være at undersøkelsens begreper ikke er nyansert nok til å fange opp all relevant variasjon i arbeidstidsordninger innen denne sektoren. Det kan også være et eller annet med helsesektoren, uvisst hva, som gir virksomhetene spesielle utfordringer med å tilpasse seg arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

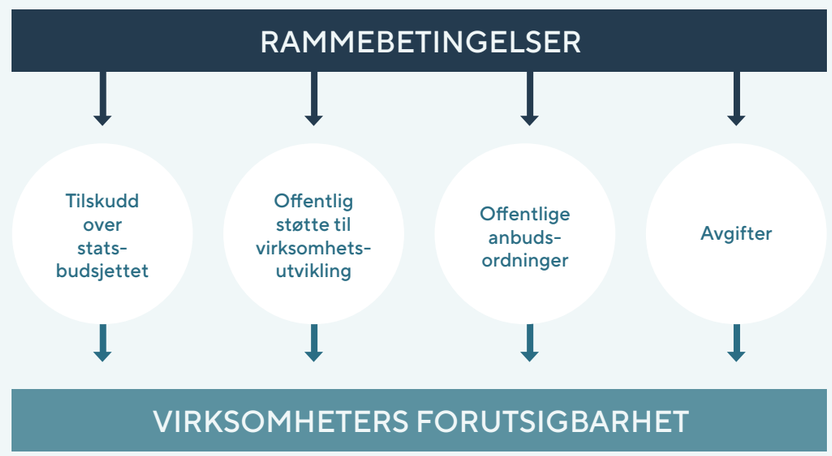
«... hver tredje bedrift i undersøkelsen ender opp med taariffavtaler som har strammere arbeidstidfsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven.»

KAP. 06
OFFENTLIGE RAMMEBETINGELSERS FORUTSIGBARHET

De to foregående kapitlene har behandlet regulatoriske rammebetingelser i form av lover og regler. I dette kapitlet belyses offentlige tilskudds-, støtte-, anbuds- og avgiftsordninger, med særlig vekt på slike rammebetingelsers forutsigbarhet.

Et viktig formål med å gå over til mer indirekte styring på 1980- og 1990-tallet var å skape mer forutsigbare rammebetingelser for næringslivet. Forutsigbarhet reduserer usikkerheten forbundet med å planlegge og investere i vekst- og utviklingstiltak. Risikoen forbundet med å forplikte seg for fremtiden blir mindre. Grunnen til at for eksempel kulturinstitusjoner legger stor vekt på at årlige statstilskudd bør være forutsigbare fra det ene året til det neste er at kulturelle produksjoner ofte strekker seg over flere år. Planleggingen av operaforestillinger starter gjerne tre til fem år før premieren. Et operahus som vil ha internasjonale toppsangere må sikre seg deres underskrift flere år i forveien. Slike avtaler er kostbare, og de er dyre å komme seg ut av dersom operahuset skulle mangle penger når premieren nærmer seg. En virksomhet med høye kunstneriske ambisjoner som ønsker å benytte verdenskjente artister trenger forutsigbar finansiering.

Figur 7 illustrerer problemstillingene som vil bli belyst i dette kapitlet. Først beskrives innholdet i tilskudds-, anbuds-, støtte- og avgiftsordninger. Deretter presenteres undersøkelsens resultater angående virksomhetenes erfaringer med slike ordningers forutsigbarhet. Til slutt undersøkes om forutsigbarheten varierer på tvers av sektorer.



FIGUR 7 Rammebetingelsers forutsigbarhet

6.1 Offentlige tilskudds-, støtte-, anbuds- og avgiftsordninger

De ulike ordningene som diskuteres i dette avsnittet er ikke like relevante for alle virksomhetene som deltar i undersøkelsen. Hvor mange som bruker de forskjellige ordningene vil gå fram av de empiriske analysene senere i kapitlet.

Tilskudd over statsbudsjettet

Mange virksomheter mottar statlige bidrag i form av årlige tilskudd over statsbudsjettet.[1] Tilskuddene varierer i størrelse, og i hvor stor andel de utgjør av virksomhetenes inntekter. Årlige tilskudd er en særlig viktig inntektskilde for blant annet helseforetak og nasjonale kulturinstitusjoner.

Tilskuddene bygger på stortingsvedtak som fattes under behandlingen av det årlige statsbudsjettet. Som oftest er det knyttet vilkår til bevilgningene. Pengene stilles til disposisjon av et departement gjennom et tilskuddsbrev, og forvaltes i tråd med statens økonomireglement.[2] Brevet beskriver blant annet tilskuddets formål, kriterier for måloppnåelse, betingelser for bruk av tilskuddet og prosedyrer for oppfølging og kontroll. Tilskuddet skal disponeres i tråd med Stortingets bevilgningsreglement, der det kreves at «... ressursbruk og virkemidler er effektive virkemidler i forhold til forutsatte resultater.»[3]

Formelt kan Stortinget kun bevilge tilskudd for ett år av gangen. Tilskuddsmottakere kan derfor, i prinsippet, oppleve at tilskuddet reduseres hvert år av hensyn til balansen i statsbudsjettet, eller som følge av politiske omprioriteringer. I den grad virksomhetene opplever dette som en reell mulighet kan de vegre seg mot å iverksette planer med en flerårig tidshorisont. Selv om kuttene i årlige tilskudd skulle være marginale isolert sett, kan de akkumulerte effektene av små årlige kutt bli betydelige over tid, og svekke virksomhetenes muligheter for vekst og utvikling.

Den politiske realiteten i Norge er at de aller fleste veletablerte virksomheter som er inne på statsbudsjettet kan regne med fortsatte årlige tilskudd. Nasjonale kunst- og kulturinstitusjoner blir tilgodesett med rimelig stabile årlige bevilgninger. Samtidig vedtar Stortinget stortingsmeldinger, langtidsplaner og forlik som peker framover i tid. Selv om slike dokumenter ikke forplikter Stortinget formelt så forplikter de politisk. Så lenge statens økonomi fortsetter å være god virker derfor risikoen for drastisk reduserte bevilgninger i fremtiden å være liten. For virksomheter som er løst organiserte og mer sporadisk inne på statsbudsjettet, for eksempel årlige kulturfestivaler, kan derimot den årlige behandlingen i Stortinget representere en større risiko for kutt.

Offentlig støtte til virksomhetsutvikling

Som nevnt i kapittel 1 disponerer staten og fylkeskommunene/regionene et stort knippe av næringsrettede virkemidler til å utvikle lønnsomme og innovative arbeidsplasser. Deloitte har gruppert disse ordningene i fem kategorier:

- *Nettverk og kompetanse*, som bidrar til bedrifters utvikling, og som ikke involverer prosjektfinansiering. Eksempler er rådgivning, kurs, kobling av aktører og fasilitering av møteplasser.

1 Denne gjennomgangen ser bort fra ekstraordinære tilskudd som gis i spesielle situasjoner, for eksempel den støtten som norske virksomheter mottar over statsbudsjettet i forbindelse med Corona-pandemien.

2 Finansdepartementet (2015)

3 Stortingets bevilgningsreglement §10.
Se *https://www.stortinget.no/contentassets/ad70c0bc0ceb4f178c72069344632623/bevilgningsreglementet.pdf*

- *Økonomiske tilskudd*, som er direkte utbetalinger til spesifikke prosjekter, og som tildeles uten andre krav enn at mottakeren skal bruke pengene til det aktuelle prosjektet.

- *Lån*, som er utbetalinger med krav om tilbakebetaling av lånebeløp over tid til en bestemt rentesats. Enkelte typer lån har innebakt en høy forventning om tap. Dette kalles gjerne for risikolån, og den høye tapsforventningen kan delvis kompenseres med høye renter.

- *Garantier*, som tildeles til långivere for å forsikre dem mot eventuell kredittrisiko.

- *Egenkapital*, som tilbys selskapene når investor tildeles en eierposisjon i selskapet, i tråd med den kapitalen som er tilført. Gjennom eierskapet vil den offentlige virkemiddelaktøren ta en aktiv rolle som interessent i selskapet, med varierende grad av forventninger til aktiv medvirkning og styring over tid.

Virkemidlene kan gis direkte både til enkeltbedrifter, kunnskapsaktører, mindre samarbeidskonstellasjoner og større næringsmiljøer.[4]

En problemstilling i forlengelsen av Deloittes evaluering er om virkemidlene praktiseres tilstrekkelig forutsigbart til at virksomheter kan gjennomføre langsiktige utviklingsprosjekter med akseptabel risiko. Slik forutsigbarhet krever at virkemiddelapparatets kriterier for prioritering av støtteverdige tiltak er robuste mot kortsiktige svingninger i oppfatninger om hva som skaper lønnsomme og bærekraftige bedrifter. Myndighetenes FoU-bevilgninger risikerer å ofre langsiktig tålmodighet til fordel for motepregete løsninger, uten alltid å vurdere verken om dagens suksesshistorier har potensial til å bli varige, eller om de kan overføres til andre virksomheter og sektorer. Bedrifter trenger tid til å tilpasse sin virksomhet til nye virkemidler. For eksempel tar det tid å integrere informasjon og kompetanse fra nye nettverk i egne bedrifters arbeidsmåter og kultur. Nye nettverk og ny kompetanse må gis anledning til å virke en stund før de evalueres, uavhengig av om det dukker opp anbefalinger om andre måter å gjøre ting på underveis.

Offentlige anbudsordninger

Muligheten til å utføre offentlige oppdrag er en viktig inntektskilde for mange virksomheter. Det offentlige gjør innkjøp for flere hundre milliarder årlig. Offentlige anskaffelser reguleres i henhold til anskaffelsesforskriften.[5] Grunnstammen i denne ligger rimelig fast over tid, selv om det med jevne mellom rom skjer justeringer i de terskelverdiene som avgjør når ulike deler av forskriften kommer til anvendelse. Norske anbudsordninger er tilpasset EØS-regler for offentlige anskaffelser.

Offentlig eide virksomheter deltar både på oppdrags- og tilbudssiden i offentlige anbudsprosesser. På oppdragssiden må det offentlige organisere sine innkjøp i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Det innebærer blant annet å avklare når for eksempel statsaksjeselskaper plikter å legge innkjøp ut på anbud.[6]

En del offentlig eide bedrifter deltar på tilbudssiden i konkurranser om å få utføre offentlige oppdrag. Stat, fylker og kommuner er tungt inne på eiersiden i norsk næringsliv, og dette fører til at det offentlige tidvis administrerer anbudskonkurranser der deres egne virksomheter konkurrerer med private bedrifter. Et eksempel er anbudskonkurranser om å drive persontrafikk på tog, der Vy, som staten eier 100 prosent, konkurrerer med blant annet private selskaper om retten til å trafikkere bestemte strekninger.

4 Deloitte (2019: 14–15). Deloittes evaluering av disse ordningene er utført i samarbeid med Menon Economics og Oxford Research.

5 Se *https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec7*

6 Se *https://www2.deloitte.com/no/no/pages/legal/articles/virksomhet-pliktig-folge-reglene-offentlige-anskaffelser.html*

Jernbanedirektoratet, som er en del av Samferdselsdepartementet, administrerer anbudskonkurransene.

Det meste tyder på at Jernbanedirektoratet så langt har håndtert anbudskonkurransene profesjonelt og i tråd med regelverket.[7] «In appearance» kan allikevel anbudskonkurranser med offentlige selskaper som deltakere skape mistanker om at staten favoriserer sine egne. «In practice» motvirkes slik forskjellsbehandling av at konkurransene lyses ut og gjennomføres i henhold til EØS-regler. Det ligger en forebyggende effekt i at private konkurrenter kan rapportere mistanker om favorisering av offentlige selskaper inn for ESA. Dersom forvaltningen av statens eierskap er lagt til et annet departement enn det departementet som administrerer anbudskonkurransen, og særlig dersom selskapet er børsnotert, kan statens muligheter til å favorisere eget selskap framstå som mer begrenset.

Avgifter og gebyrer

Det er tre hovedformer for avgifter.

- *Sektoravgifter.* Disse er øremerket til bestemte formål på statsbudsjettet. De brukes ofte til å finansiere fellestiltak og infrastruktur knyttet til en bestemt bransje. Et eksempel er avgiften som flyselskaper må betale for å få tilgang til flyplasser og luftrom.
- *Særavgifter.* Slike avgifter legges på innførsel, produksjon eller innenlandsk omsetning av nærmere angitte varer og tjenester. Formålet er både å skaffe staten inntekter og påvirke folks forbruk og atferd. For eksempel ble sukkeravgiften siste gang økt både for å balansere statsbudsjettet og få folk til å spise sunnere.
- *Fiskale avgifter.* Disse skal primært skaffe inntekter til statskassen. Momsen er et nærliggende eksempel.

Avgifter kan være politisk sensitive. De fleste vedtas i Stortinget. Både innføring av nye og endringer i eksisterende avgifter er ofte på den politiske dagsorden. Når statsbudsjettet skal endelig vedtas hender det ikke sjelden at avgiftsendringer brukes til å balansere forholdet mellom inntekter og utgifter. Avgifter benyttes ofte til å fremme spesifikke politiske formål, og forslag om endringer er et viktig politisk virkemiddel for politikere til å gjennomføre sine politiske program.

Avgiftenes politiske sensitivitet kan føre til at virksomheter opplever dem som lite forutsigbare. Det gjelder særlig dersom avgiftene endres brått og uventet, for eksempel i tilknytning til balansering av statsbudsjettet. Skatte- og avgiftspolitikken er et viktig område for næringsinteressers politiske lobbyvirksomhet. Avgifter som forankres i faglige utredninger og høringsrunder kan bli oppfattet som mer legitime og forutsigbare.

6.2 Virksomhetenes erfaringer

Tabell 16 viser hvordan virksomhetene i undersøkelsen vurderer forutsigbarheten til de fire rammebetingelsene som diskuteres i dette kapitlet.[8] Tallene viser hvor mange prosent av de spurte som erfarer rammebetingelsene i tabellen som lite forutsigbare, ganske forutsigbare eller forutsigbare. I tillegg viser tabellen virksomhetenes gjennomsnittlige score på en forutsigbarhetsskala der «lite forutsigbart» er gitt verdien 1, «ganske forutsigbart» verdien 2, og «forutsigbart» verdien 3. Maksimalt score på skalaen er 3. Gjennomsnittlig score på denne skalaen gir et enkelt mål på forutsigbarheten til de ulike rammebetingelsene i tabellen. Mer finurlige nyanser går fram av svarenes prosentvise fordeling på de opprinnelige svaralternativene.

7 Colbjørnsen (2019: 63–64)

8 Spørsmålet om avgifters forutsigbarhet er i spørreskjemaet formulert som avgifters og gebyrers forutsigbarhet. Gebyrer utgjør etter hvert en stadig mindre andel av offentlige inntekter. Svarene tolkes derfor som et uttrykk for avgifters forutsigbarhet. Dette kan gjøre målingen av avgifters forutsigbarhet mer upresis.

Rammebetingelsers forutsigbarhet	Lite forutsigbart	Ganske forutsigbart	Forutsigbart	Totalt	Gjennomsnittlig forutsigbarhet	Antall (N)	Ikke aktuelt
Tilskudd over statsbudsjettet	40.4	44.9	14.7	100	1.74	89	25
Støtte til virksomhetsutvikling	71.4	26.2	2.4	100	1.31	84	30
Offentlige anbudsordninger	18.9	45.6	35.5	100	2.17	90	24
Avgifter	18.6	62.7	18.7	100	2.00	102	12

TABELL 16 Virksomheters erfaringer med rammebetingelsers forutsigbarhet. Prosent og gjennomsnitt på en skala fra 1–3.

Tallene i tabell 16 er beregnet med utgangspunkt i antall respondenter som har besvart de ulike spørsmålene. Antallet som svarer at en rammebetingelse er «ikke aktuelt» for deres virksomhet er størst for «tilskudd over statsbudsjettet», «offentlige anbudsordninger» og «offentlig støtte til virksomhetsutvikling.» Frafallet for disse ordningene varierer mellom 24 og 30 (av totalt 114) respondenter.

En mulig måte å oppsummere svarene i tabell 16 på er å skille mellom «rimelig forutsigbare» eller «begrenset forutsigbare» rammebetingelser, der førstnevnte scorer 2 eller høyere på forutsigbarhetsskalaen, mens sistnevnte scorer mellom 1 og 2.

Rimelig forutsigbare rammebetingelser

Offentlige anbudsordninger framstår som mest forutsigbare med en score på 2.17. Slike anbudsordninger er solid forankret i nasjonale og internasjonale regelverk. Den høye scoren kan tyde på at mistanker om at det offentlige favoriserer egne virksomheter er lite utbredt.

Avgifter erfares også som rimelig forutsigbare. Selv om avgifter ofte befinner seg på den politiske dagsorden, og kan skape støy i den politiske debatten, tyder tallene på at politikerne er rimelig forsiktige med å endre dem. Avgifter er en integrert del av skattesystemet, og avgiftsendringer kan ha omfattende og kompliserte konsekvenser for andre skatte- og avgiftssatser. Dette kan skape en buffer mot å endre avgifter i utrengsmål.

Sektor	Tilskudd over statsbudsjettet	Støtte til virksomhets-utvikling	Offentlige anbuds-ordninger	Avgifter
Helse	1.82	1.31	2.12	2.05
Kultur	1.76	1.33	1.73	2.05
Samferdsel	1.43	1.23	2.41	1.81
Andre	1.81	1.35	2.29	2.00
Totalt	1.74	1.31	2.17	2.00
Antall (N)	89	84	90	102
Korrelasjon	.20	.08	.28	.14
P-verdi	.197	.929	.078	.606

TABELL 17 Sektorvise variasjoner i rammebetingelsers forutsigbarhet. Gjennomsnitt på skala fra 1 til 3. Høy verdi betyr høy forutsigbarhet. Korrelasjon = Eta (varierer mellom 0 og 1).

Begrenset forutsigbare rammebetingelser

Statlige tilskudd over statsbudsjettet og offentlig støtte til virksomhetsutvikling erfares som begrenset forutsigbare. Felles for slike rammebetingelser er at de utformes i et spenningsfelt mellom politiske prosesser og behovet for forutsigbar styring.

Statlige tilskudd behandles enkeltvis og er ikke del av permanente og faste støtteordninger. Hvert enkelt tilskudd blir i prinsippet vurdert opp mot andre politiske formål og behovet for å balansere statsbudsjettet. Som nevnt tidligere tilsier imidlertid politiske realiteter at tilskuddene kan være mer forutsigbare fra år til år enn de rent formelt framstår som.[9]

Offentlig støtte til virksomhetsutvikling skiller seg ut som den klart minst forutsigbare av de rammebetingelsene som er listet i tabell 16. Resultatet er paradoksalt. Mange slike støtteordninger skal bidra til å utvikle verdiskapende arbeidsplasser, og dette tilsier at tiltakene er tilstrekkelig forutsigbare til å gjøre det attraktivt for virksomheter å investere i langsiktig utvikling. Resultatet i tabell 16 gjør det betimelig å spørre om tiltakene i dag enten har et for kortsiktig tidsperspektiv, eller om deres tematiske innretning ikke er tilstrekkelig robust mot påvirkning fra politiske stemningsbølger og ad hoc – pregete faglige innspill.

6.3 Sektorvise forskjeller i forutsigbarhet

Tabell 17 viser sektorvise forskjeller i de undersøkte rammebetingelsenes forutsigbarhet. Forskjellene framkommer ved å sammenligne virksomhetenes gjennomsnittlige erfaringer med ordningene på tvers av sektorer. Gjennomsnittet er basert på den samme forutsigbarhetsskalaen som ble benyttet i tabell 16.

9 Se avsnittet «Tilskudd over statsbudsjettet» i kapittel 6.1.

Den tydeligste sektorforskjellen i tabell 17 gjelder oppfatningen av offentlige anbudsordninger. Samferdselsbedriftene oppfatter oftest disse som forutsigbare, mens en slik oppfatning er minst vanlig i kultursektoren. Virksomheter innen helse befinner seg i en mellomposisjon. Forskjellen er ikke statistisk signifikant etter vanlig standard, men nær nok til å påkalle en viss interesse.

Samferdselsbedriftene har lang erfaring med å konkurrere om offentlige oppdrag, blant annet innen buss- og godstrafikk. Som kjent er også retten til å drive persontrafikk med tog nå under konkurranseutsetting. Når såpass mange av samferdselsbedriftene gir anbudsordninger høy score kan det tyde på at konkurranser om offentlige oppdrag stort sett fungerer i henhold til regelverket i denne sektoren.

Underlagsmaterialet til tabell 17 viser at 13 av 24 virksomheter i kultursektoren har svart at spørsmålet om offentlige anbudsordninger er uaktuelt i deres tilfelle. Kjøp av kulturelle tjenester er unntatt fra anbudskonkurranse når formålet er å skape eller anskaffe et unikt kunstnerisk verk, eller en unik kunstnerisk fremføring.[10] De 11 kulturinstitusjonene som har besvart spørsmålet har betydelig lavere score enn virksomheter i andre sektorer. Det omfattende regelverket om offentlige anskaffelser kan se ut til å være lite tilpasset kulturinstitusjoner også på andre områder enn det strengt kunstneriske.

De øvrige sektorforskjellene i tabell 17 er små og ikke statistisk signifikante.

«Virksomhetene erfarer statlige tilskudd over statsbudsjettet og offentlig støtte til virksomhets-utvikling som begrenset forutsigbare.»

10 Se *https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/vilkar-for-bruk-av-konkurranse-med-forhandling-uten-forutgaende-kunngjoring-og-anskaffelser-uten-konkurranse/id2564334/*, kapittel 3.3.

KAP. 07
OFFENTLIGE TILSYNSORDNINGER

Det indirekte styringsregimet som myndighetene utviklet på 1990-tallet skapte et kontrollvakuum. Sentrale myndigheter hadde begrenset tid og kompetanse til å følge opp hvordan mer autonome virksomheter tilpasset seg sine rammebetingelser. Dette kontrollvakuumet har etter hvert blitt fylt opp av offentlige tilsynsordninger.

Offentlige tilsyn er forvaltningsenheter med stor faglig uavhengighet og høy saksspesifikk kompetanse. Deres rolle er å kontrollere at næringslivet innordner seg myndighetenes rammebetingelser, og påse at lover og regler etterleves, slik Arbeidstilsynet skal kontrollere at virksomheter etterlever arbeidsmiljøloven.

I dette kapitlet belyses tilsynenes rolle, slik denne oppleves fra virksomhetenes ståsteder. Første del av kapitlet inneholder en tematisk diskusjon av tilsynsrollen, og måter denne utøves på. Deretter presenteres empiriske beskrivelser av virksomhetenes erfaringer. Til slutt undersøkes om tilsynsrollen utøves forskjellig i ulike sektorer.

Følgende temaer vil bli drøftet:

- Blir tilsynenes kontroller mer altomfattende?
- Samordner ulike tilsyn sine kontroller når de undersøker samme bedrift?
- Baseres tilsyn på en kombinasjon av avvikskontroll og systemrevisjon?
- Gir tilsynsrapporter nyanserte framstillinger av virksomhetenes situasjon?

7.1 Tilsynsrollen

Rundt årtusenskiftet la staten fram en stortingsmelding som understreket betydningen av en tydelig tilsynsrolle.[1] Tidligere hadde mange statlige tilsynsoppgaver blitt ivaretatt innen de samme virksomhetene som det skulle føres tilsyn med. Dette gjaldt blant annet de statlige forvaltningsbedriftene Televerket, Posten og Luftfartsverket. Etter at disse ble omorganisert til selvstendige selskaper og underlagt konkurranse ble tilsynsfunksjonen skilt ut i egne etater. Andre steder var tilsynsoppgaven lagt til avdelinger i direktorater, slik tilfellet var på helseområdet. Tilsynsoppgaven kunne også være underlagt samme statsråd som tilsynsobjektene. Etterhvert ble den statlige tilsynsrollen mer rendyrket og oftere organisert som egne forvaltningsenheter. Det gjaldt blant annet i helsesektoren, der det ble opprettet et eget statlig helsetilsyn, mens tilsynsoppgaven i fylkene ble organisert under fylkesmannen.

Fortsatt praktiseres imidlertid ingen enhetlig modell for organisering av statlige tilsyn. Mange av tilsynene lyder fortsatt navnet direktorat, for eksempel Miljødirektoratet. Mye tilsyn skjer også i kommunal regi, og i samarbeid mellom statlige og kommunale tilsyn. For eksempel samarbeider det statlige Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med kommunale brannvernmyndigheter om tilsyn med brann- og eksplosjonsvernloven. Organiseringen av kommunale tilsynsoppgaver er preget av stort mangfold.

Det er vanskelig å fastslå det eksakte tallet på statlige tilsyn i dag. Tilsynsoppgavenes plass i statsforvaltningen endres ofte, og det varierer hvor stor plass tilsynsoppgavene har i ulike organer. Forvaltningsmeldingen fra 2009 listet opp 34 statlige organ med tilsynsoppgaver.[2] Fylkesmennenes tilsynsansvar overfor kommunene ble da regnet som ett tilsyn. Riksrevisjonen anslo at det i 2014 var et trettitalls statlige tilsynsorganer[3]. I dag er det vanlig å si at det finnes mellom 30 og 40 statlige forvaltningsorganer med tilsynsoppgaver som en del av sin oppgaveportefølje.[4]

I denne rapporten avgrenses tilsynsbetegnelsen til organer som har myndighet til å inspisere, kontrollere og sanksjonere tilsynsobjektene, for eksempel ved å

1 St.meld.17 (2002/2003)
2 St.meld.nr.19 (2008/2009), s. 63
3 Riksrevisjonen (2014)
4 Lindøe, Kringen og Braut (2015:19)

ilegge overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse. Det finnes offentlige organer som er tillagt tilsynsoppgaver, men som ikke har myndighet til å iverksette formelle sanksjoner direkte overfor tilsynsobjektene. Riksrevisjonen og Norges Banks representantskap er eksempler på slike organer. Selv om disse ikke kan iverksette myndighetsutøvende inngrep overfor tilsynsobjektene kan de allikevel få stor betydning for tilsynsobjektenes virksomhet, blant annet gjennom måten de formulerer og offentliggjør sine rapporter på.

Tilsynsvirksomhetens omfang

Behovet for tilsyn har økt i takt med antallet lover og forskrifter. Tilpasningen til EUs lovverk skjer, som nevnt i kapittel 4, hovedsakelig ved at et stort antall forskrifter blir ført inn i det norske lovverket. Sammen med økende teknologisk og organisatorisk kompleksitet i arbeidslivet har dette ført til at stadig flere av virksomhetenes oppgaver underlegges tilsyn.

Selv om det er vanskelig å belegge med annet enn anekdotisk empiri virker det også som om dagens tidsånd påskynder økt tilsynsaktivitet. Medienes interesse for regelbrudd i næringslivet har økt. Toleransegrensen ser ut til å ha blitt lavere for hvor alvorlige feil som skal til før medienes interesse vekkes. Offentlige tilsyn lever i en slags symbiose med mediene, enten ved at tilsyn avdekker feil som mediene følger opp, eller ved at tilsyn på eget initiativ iverksetter kontroller etter oppslag i mediene.

Resultatet kan bli at både tilsyn og virksomheter legger økt vekt på å gardere seg mot feil og mangler. Offentlige tilsyn øker kontrollen i bredde og dybde, mens virksomhetene utvider egne regelverk, internkontroll systemer og informasjonsaktiviteter. Kontrollintensiteten kan i noen tilfeller bli så høy at skillet mellom utålelige feil og små uregelmessigheter viskes ut. I så fall kan rommet for å innovere gjennom å prøve og feile snevres inn.

Bedrifters erfaringer med tilsynsvirksomhetens omfang vil bli empirisk belyst ved å kartlegge bedriftenes syn på følgende påstand:

> *«Stadig flere sider ved vår virksomhet utsettes for tilsynskontroll»*

Samordning av tilsyn

Flere tilsyn kan kontrollere samme virksomhet. En og samme bedrift kan måtte forholde seg til både Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Mattilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet at det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater[5]. I sin undersøkelse var Riksrevisjonen spesielt opptatt av samarbeidet mellom Arbeidstilsynet og Politiet. Tilsvarende utfordringer kan oppstå i samarbeidet mellom ulike statlige tilsyn. I så fall kan følgende bli resultatet:

- Den samlede tilsynsbelastningen på virksomhetene kan bli stor og uoversiktlig.
- Virksomhetene kan komme i villrede om hvilke tilsyn de skal forholde seg til.
- Manglende samordning tilsynene imellom kan pålegge bedriftene unødige oppgaver.
- Ukoordinerte tilsyn kan medføre dobbelttilsyn og lite effektiv ressursutnyttelse.
- Samarbeid mellom statlige og kommunale tilsyn kan skape samarbeidsutfordringer på tvers av statlige og (fylkes-)kommunale forvaltningsnivåer[6].

5 Riksrevisjonen (2016)
6 Se Lindøe, Kringen og Braut (2015) Fylkesmannen er pålagt å samordne statlige tilsyn overfor kommuner.

Virksomhetenes erfaringer med samordning av tilsyn kartlegges med følgende påstand:

> *«Offentlige tilsynsorganer opptrer lite samordnet»*

Balanse mellom avvikskontroll og systemrevisjon

Avvikskontroll handler om å kontrollere at virksomheter etterlever lover og regler, og påse at teknisk utstyr fungerer i henhold til forskriftsbestemte standarder. For eksempel undersøker Justervesenet at bensinpumper og vekter angir nøyaktige mål slik at juks unngås. Hvis tilsynets kontroller oppdager avvik fra regelverket gis det ofte først et varsel om pålegg om å utbedre forholdene. Hvis forholdene ikke rettes opp kan det bli opprettet formell påleggssak. I alvorlige tilfeller kan pålegget innebære stenging av virksomheten sammen med tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Deretter følger en fase hvor tilsynet kontrollerer at vedtak og eventuelt pålegg følges opp over tid.

Avvikskontroll er den opprinnelige måten å føre tilsyn på. Kontroller ble ofte gjennomført etter faste rutiner. Antall gjennomførte tilsyn ble gjerne brukt som resultatmål. Nå legges det større vekt på risikobaserte tilsyn. Tilsynene skal prioritere kontroll av virksomheter hvor sannsynligheten for alvorlige regelbrudd vurderes som høy. Risikobaserte tilsyn gir mer effektiv utnyttelse av tilsynsorganenes ressurser, og sparer «rene» bedrifter fra å måtte bruke tid på overdrevne tilsynsbesøk.

Systemrevisjon er basert på internkontroll.[7] Metoden ble tatt systematisk i bruk på 1990-tallet. Utgangspunktet er at virksomhetene har selvstendig ansvar for å undersøke og gjennomføre tiltak for å etterleve lov- og regelverk. Bedrifters internkontroll skal sørge for at dette ansvaret ivaretas, og gjennom systemrevisjon føres tilsyn med om internkontrollen fungerer. Skriftlig dokumentasjon gjennomgås, og ledere og ansatte intervjues. Dersom tilsynet har merknader til måten internkontrollen er organisert og fungerer på vil virksomheten bli bedt om å utarbeide og sende inn en plan som viser hvordan påpekte forhold vil bli utbedret. Manglende oppfølging fra virksomhetens side kan føre til påleggssak, som igjen kan bli fulgt opp med ulike reaksjonsmidler og i verste fall stenging.

Systemrevisjon er mer rettet inn mot å forebygge feil og mangler, mens avvikskontroll er mer opptatt av å iverksette korrigerende tiltak i etterkant.

Avviks- og systemorientert tilsynsmetodikk er imidlertid ikke gjensidig utelukkende. En systemrevisjon vil også innebære stikkprøver og andre undersøkelser for å avklare om rutiner og prosedyrer er kjent i organisasjonen og etterleves i praksis, og om internrevisjonen fungerer effektivt i forhold til virksomhetens oppgaver. Samtidig kombineres avvikskontroll gjerne med en dialog om hvordan virksomheten kan utvikle systemer og arbeidsmåter som sikrer at regelverkets bestemmelser etterleves.

Internkontrollforskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid illustrerer hvordan avvikskontroll og systemrevisjon kan kombineres.[8] Spørsmålet er ikke om tilsyn skjer i form av enten avvikskontroll eller systemrevisjon, men om bruken av de to tilsynsmetodikkene er godt avstemt til virksomhetens formål, risiko og utviklingsbehov. Dersom risikoen for feil med alvorlige og dramatiske konsekvenser er høy, og i verste fall kan true helse, miljø og sikkerhet, kan et stort innslag av detaljert lov- og regelstyring, kombinert med streng avvikskontroll, være hensiktsmessig. Dersom manglende etterlevelse av lover og regler har mer moderate konsekvenser kan imidlertid detaljerte regler med streng avvikskontroll føre til unødig stor frykt for å feile, med liten endringsvilje som resultat. Da kan hovedvekten av tilsynsarbeidet i stedet legges på systemrevisjon kombinert med en mer begrenset bruk av avvikskontroll.

7 Framstillingen i dette og neste avsnitt bygger på Helsetilsynets framstilling av systemorientert tilsynsmetodikk. *Se https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/om-tilsyn/systemrevisjon/*
8 Se *https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127*

Hvorvidt offentlige tilsyn lykkes med å kombinere avvikskontroll og systemrevisjon kartlegges ved å be om virksomhetenes syn på følgende formulering:

> *«Offentlige tilsyn innskrenker seg stort sett til kontroll av avvik fra gjeldende regelverk»*

Tilsynenes rapportering av feil og mangler

Tilsyn skal dokumenteres med en tilsynsrapport. Rapporten skal beskrive hva som er undersøkt og redegjøre for tilsynets konklusjoner med tilhørende faktagrunnlag og krav. Dersom tilsynet gjelder flere virksomheter i samme bransje skrives gjerne en egen rapport på bransjenivå.

De fleste tilsynsrapporter er bygget opp rundt de samme punktene, med bare små variasjoner. Et typisk eksempel er malen som benyttes av Statens helsetilsyn:[9]

- Tilsynets bakgrunn, tema og omfang
- Relevante lover og forskrifter som ligger til grunn for tilsynet
- Redegjørelse for faktagrunnlaget
- Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuell lovgivning
- Tilsynets konklusjon
- Oppfølging av påpekte lovbrudd

Tilsynsrapporter vekker ofte offentlighetens interesse. De kan få betydning for virksomhetenes renommé. Rapportene bør derfor være presist og nyansert utformet, noe som forsterkes av at rapportene også kan ha en normerende effekt på hvordan lover og regler etterleves.

Et mulig eksempel på slik normering er Arbeidstilsynets bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeid i høyden. I løpet av de tre første månedene av 2018 fattet tilsynet 101 vedtak om slikt gebyr. Tilsynet avga i den forbindelse følgende kommentar angående plassering av ansvaret for overtredelsene:[10]

> *«Virksomhetene slipper ikke unna ansvar selv om arbeidstakerne har handlet i strid med arbeidsgivers instruks. Det overordnende ansvaret for å sørge for at arbeidsmiljøregelverket blir fulgt ligger hos arbeidsgiver. Vi ser ofte at arbeidsgiver skylder på at arbeidstakerne ikke følger de retningslinjer som arbeidsgiver har. Dette er ikke en god nok unnskyldning. Arbeidsgiver har ansvar … I de fleste tilfeller burde virksomheten ha forutsett og dermed forhindret brudd ved for eksempel arbeid i høyden. Det bør de gjøre ved for eksempel å gjennomføre tilstrekkelig med kontroller. Når det er snakk om risikofylt arbeid som arbeid i høyden, stiller Arbeidstilsynet strenge krav til arbeidsgivers HMS-arbeid. Vi stiller også strenge krav til at arbeidsgiver kontrollerer at rutinene følges.»*

I dette sitatet legger Arbeidstilsynet ansvaret ensidig på arbeidsgiver, mens arbeidstakers medvirkningsansvar kun nevnes indirekte. Det er ikke utenkelig at den normerende effekten av en slik vinkling fra et autoritativt tilsynsorgan kan bli at arbeidstakersiden tar lettere på det medvirkningsansvaret som arbeidsmiljøloven pålegger dem[11].

Virksomhetenes erfaringer med tilsynsrapporter undersøkes med følgende påstand:

> *«Måtene som offentlige tilsyn rapporterer om feil og mangler på kan gi et unyansert bilde av virksomheten»*

9 Se https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/internserien/veileder-systemrevisjon-kapittel-6-tilsynsrapporten/
10 Se https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/arbeidstilsynet-gir-flere-overtredelsesgebyr/
11 Arbeidsmiljøloven §2-3.

7.2 Virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn

Tabell 18 viser virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn. Tabellen inneholder virksomhetenes stillingtaken til fire påstander som alle gir uttrykk for et kritisk syn på måten offentlige tilsyn praktiseres på. Tallene viser hvor mange prosent som synes at påstandene stemmer enten svært godt/godt eller litt/ikke i det hele tatt.

I denne tabellen er det påfallende mange som har svart «ikke aktuelt» på særlig tre av spørsmålene. Tabellens underlagsmateriale viser at dette hovedsakelig er respondenter som tilhører kultursektoren eller «annet». Offentlige tilsyn spiller en mer perifer rolle i kultursektoren enn i helse- og samferdselssektoren, noe som vil bli utdypet senere i kapitlet.

En drøy halvpart kjenner seg igjen i at tilsynskontrollen omfatter stadig flere sider ved virksomheten. Dette er i tråd med at mengden lover og regler øker.

Nesten seks av ti virksomheter erfarer at offentlige tilsynsorganer kan samordne seg bedre. Offentlige tilsyn ser ut til å ha et uutnyttet effektiviseringspotensial ved å samordne seg bedre.

Rundt to av tre mener at offentlige tilsyn stort sett nøyer seg med å kontrollere avvik fra gjeldende regelverk. Dette kan tyde på at avveiningen mellom systemrevisjon og avvikskontroll tipper i sistnevntes favør. Som nevnt tidligere kan avviksorienterte tilsyn være hensiktsmessig i mange sammenhenger, og spesielt der konsekvensene av feil kan være særlig alvorlige. Resultatet i tabell 18 gjør det allikevel relevant å spørre om avviksorienteringen er mer dominerende enn nødvendig. Internkontrollforskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid pålegger virksomhetene å utvikle internkontroll, og offentlige tilsyn har ansvar for å følge dette opp.[12] Svarene i tabell 18 gjør det naturlig å spørre om en del av tilsynsvirksomheten fortsatt henger igjen i en overdreven bruk av avvikskontroll.

De spurte fordeler seg omtrent 50/50 i synet på om tilsynsrapportene gir et nyansert bilde av virksomheten. Dette kan kanskje tyde på at en del av rapportene går lengre i sine konklusjoner enn tilsynets undersøkelser og faktagrunnlag gir dekning for.

Virksomhetenes erfaringer mer offentlige tilsynsordninger	Passer ikke/ passer litt	Passer godt/ svært godt	Totalt	Antall (N)	Ikke aktuelt
«Stadig flere sider ved vår virksomhet utsettes for tilsynskontroll»	46.3	53.7	100	108	6
«Offentlige tilsynsorganer opptrer lite samordnet»	42.2	57.8	100	90	24
«Offentlige tilsyn innskrenker seg stort sett til kontroll av avvik fra gjeldende regelverk»	32.7	67.3	100	101	13
«Måtene som offentlige tilsyn rapporterer om antall feil og mangler på kan gi et unyansert bilde av virksomheten»	50.5	49.5	100	97	17

TABELL 18 Erfaringer med offentlige tilsynsordninger. Prosent.

12 Se https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127

«Svarene gjør det naturlig å spørre om en del av tilsynsvirksomheten fortsatt henger igjen i en overdreven bruk av avvikskontroll.»

7.3 Sammenhengen mellom virksomhetenes erfaringer

Svarene i tabell 19 viser høye og signifikante korrelasjoner mellom de fire spørsmålene i tabell 18. Har man først dårlige erfaringer med offentlige tilsyn på ett av de fire spørsmålene i tabellen, har man det som oftest også på de tre neste. Og motsatt: Har man gode erfaringer på ett av områdene, går dette vanligvis sammen med gode erfaringer også på de tre øvrige.

Korrelasjonsmatrisen tyder på en sterk endimensjonalitet i virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn. Dette bekreftes i en faktoranalyse som er dokumentert i appendiks A – jfr. tabell A5. Denne viser at korrelasjonene i tabell 19 kan sammenfattes i én erfaringsprofil. Samtlige fire erfaringsområder lader sterkt på denne profilen, som er skalert slik at høy score betyr en gjennomgående kritisk holdning til måten offentlige tilsynsordninger praktiseres på.

Sammenhengen mellom virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsynsordninger	1	2	3	4
1) Mer omfattende tilsynskontroller	1.00	.681**	.499**	.488**
2) Behov for mer samordning av tilsyn	–	1.00	..519**	.622**
3) Avviksorientert tilsyn dominerer	–	–	1.00	.505**
4) Tilsynsrapporter kan gi unyansert bilde	–	–	–	1.00

TABELL 19 Korrelasjoner mellom virksomheters syn på offentlige tilsynsordninger. N = 82
** p < .01 *p < .05

«Har man først dårlige erfaringer med offentlige tilsyn på ett av spørsmålene i undersøkelsen, har man det som oftest også på de andre.»

7.4 Offentlige tilsyn i ulike sektorer

Tabell 20 viser hvordan virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn varierer på tvers av sektorer. Resultatene viser et tydelig skille mellom på den ene side helsesektoren og samferdselssektoren, og på den annen side kultursektoren.

Virksomheter innen helse og samferdsel er langt mer kritiske til måten offentlige tilsyn funger på. Sektorforskjellen i tabellen er klart signifikant, og korrelasjonen mellom sektortilhørighet og erfaringer med offentlige tilsyn er høy (.453).

De sektorvise forskjellene i tabell 20 henger sannsynligvis sammen med forskjeller i tilsynenes tilstedeværelse. Virksomheter i helsesektoren og samferdselssektoren er eksponert for en rekke ulike tilsyn og kontroller. Temaer knyttet til ansattes og brukeres helse, miljø og sikkerhet er fremtredende. Det samme gjelder hensynet til tredjeperson. Arbeidsmiljøloven gjelder også i kultursektoren, men utover det handler offentlig tilsyn mye om kulturinstitusjoners bygnings- og utstyrsfasiliteter. Kunst- og kulturproduksjon er nærmest per definisjon uaktuell for å bli gjenstand for tilsyn, noe som også kommer til uttrykk ved at mange av kulturinstitusjonene svarte «ikke aktuelt» på spørsmålene om dette temaet, jfr. tabell 18.

Sektor	Gjennomsnittlig score på profilen som måler erfaringer med offentlige tilsynsordninger
Helse	.415
Samferdsel	.404
Kultur	-.903
Annet	-.180
Gjennomsnitt	.076
Korrelasjon (Eta)	.453
Signifikansnivå (P)	< .001

TABELL 20 Erfaringer med offentlige tilsynsorganer på tvers av sektorer. N= 98.

KAP. 08
RAPPORTERING TIL OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Offentlig styring gjennom rammebetingelser krever at bedrifter rapporterer til myndighetene om hvordan de etterlever og tilpasser seg rammene. Dette kapitlet beskriver hvilke erfaringer virksomhetene i undersøkelsen har med myndighetenes rapporteringskrav. Følgende spørsmål vil bli drøftet:

- Blir rapporteringskravene mer omfattende og detaljerte?
- Oppleves rapporteringskravene som relevante for virksomhetene?
- Hvilken nytte har virksomhetene av rapporteringen?
- Kompliseres rapporteringen av uklare rapporteringslinjer til myndighetene?
- Hvor mye av rapporteringen skjer digitalt?

8.1 Rapporteringskravenes omfang og innretning

Alle som driver næringsvirksomhet i Norge har plikt til å rapportere til det offentlige. Plikten gjelder både små og store virksomheter. Bedrifter sender informasjon til departementer, direktorater og andre offentlige myndigheter i henhold til krav i lover, forskrifter og andre offentlige dokumenter. Myndighetene krever at bedrifter dokumenterer sine prosesser, tilstander og aktiviteter på utvalgte områder. For eksempel pålegger internkontrollforskriften bedrifter å dokumentere sitt HMS-arbeid, og kunne forelegge dokumentasjonen for Arbeidstilsynet.[1]

Det meste av rapporteringen dreier seg om økonomi, skatt og avgifter. Brønnøysundregisterets oppgaveregister gir en oversikt over ulike rapporteringsområder, og hvilke skjemaer som kan være aktuelle å benytte ved rapportering til staten. Virksomhetenes årsmeldinger er en viktig kilde til informasjon. I tillegg kommer rapporter til (fylkes-)kommunale myndigheter.[2]

Volum og detaljeringsgrad

Offentlige myndigheters krav om rapportering ser ut til å øke både i volum og detaljeringsgrad. Årsakene er mange av de samme som ligger bak veksten i offentlige tilsyn. Tilsynskontroller og rapportering er langt på vei to sider av samme sak. Med nye lover og regelverk kan det følge krav om både rapportering og tilsyn.

Dersom rapporter viser uønskede avvik kan myndighetene reagere med krav om utvidet rapporteringsplikt. Et eksempel er skjerpingen av kravet til bedrifters rapportering om naturalytelser i arbeidsforhold, for eksempel arbeidstakeres private opptjening av bonuspoeng på forretningsreiser. Slike ytelser har lenge vært skattepliktige, men regelverket har vært uklart, og mange har mottatt skattepliktige goder uten å bli skattlagt. Regelverket ble derfor endret fra 1.januar 2019, og samtidig ble arbeidsgivers rapporteringsplikter vesentlig utvidet.[3]

Økte styringsambisjoner på prioriterte politikkområder kan også medføre økte rapporteringskrav. For eksempel vedtok Stortinget nylig å skjerpe kravene til virksomhetenes rapportering om sitt likestillingsarbeid. De nye reglene trådte i kraft 1. januar 2020.[4] Rapporteringsplikten gjelder blant annet kartlegging av lønn. Denne skal fra nå av omfatte alle ansatte, baseres på kvantitative data, vise gjennomsnittlige lønnsforskjeller mellom kvinner og menn i ulike stillingsgrupper, oppgi andel kvinner og menn i hver stillingskategori, kartlegge likt arbeid og arbeid av lik verdi, og omfatte alle arbeidsvederlag (lønn, bonus, naturalytelser). Opplysningene skal framkomme i anonymisert form.

Rapporteringskrav følger ofte av behovet for å forbedre offentlig statistikk.[5] Offentlige instanser nedlegger mye arbeid i å forbedre statistikken på sine saksområder, blant annet for bedre rapportering til EU.

1 Se *https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/forskrifter/internkontrollforskriften/5/*
2 Se *https://data.brreg.no/oppgaveregisteret/oppslag*
3 *https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/prinsipputtalelser/veileder-til-de-nye-reglene-om-rapportering-og-skattlegging-av-naturalytelser-6.-mai-2019/*
4 Se *https://www.ldo.no/jobbe-for-likestilling/i-arbeidslivet/Aktivitets-og-redegjorelsesplikten/*
5 Se for eksempel *https://www.avfallnorge.no/bransjen/nyheter/nye-rapporteringspunkter-i-kostra*

Virksomhetenes erfaringer med rapporteringens volum og detaljeringsgrad kartlegges med to spørsmål:

> *«Kravene om å rapportere til offentlige myndigheter gjelder stadig flere temaer/saksområder»*

> *«Rapporteringskravene fra offentlige myndigheter blir stadig mer detaljerte»*

Rapporteringskravenes relevans

Ikke alle rapporteringskrav oppleves som relevante av virksomhetene. For eksempel viste en undersøkelse blant daglige ledere i kunst- og kulturinstitusjoner i 2017 at halvparten av de spurte mente at de måtte rapportere på unødig mange resultater og aktiviteter.[6]

Mye rapportering skjer i form av kvantifiserte indikatorer som kan telles, for eksempel i form av antall gjennomførte aktiviteter, medgått ressursbruk, kvantifiserte resultater og antall avvik fra spesifiserte regler. Tallfestede rapporteringspunkter gjør det tydelig for virksomhetene hva myndighetene følger dem opp på. Myndighetene kan formulere tydelige kvalitetsstandarder og resultatkrav som de forventer at virksomhetene oppfyller. Dersom kvantitativ rapportering blir for enerådende kan imidlertid viktige sider ved virksomheten bli oversett.

Kvalitative rapporteringskrav er ofte vanskelig å uttrykke like presist som de kvantitative, og de kan være mer omstendelige å formulere og kommunisere. Resultatet kan bli at rapporteringen ender opp med uforholdsmessig mange kvantitative indikatorer.

Rapporteringskravenes relevans måles ved å be virksomhetene ta stilling til følgende påstand:

> *«Mye rapportering konsentrerer seg mer om det som er lett å måle enn om det som er viktig å måle»*

Virksomhetenes egen nytte av rapporteringen

Offentlige instansers rapporteringskrav er avledet av myndighetenes og ikke virksomhetenes styringsbehov. Dette forhindrer imidlertid ikke at også virksomheter kan ha nytte av rapporteringen.

Bedriftenes rapporter kan påvirke myndighetenes politikk. Dette gjelder ikke minst når bedrifter rapporter samlet, enten i form av statistikk fra Statistisk Sentralbyrå, eller tall frembragt av virksomhetenes egne interesseorganisasjoner. For eksempel formidler Finans Norge statistikk og tematiske rapporter til myndighetene på vegne av 240 enkeltbedrifter. Slike rapporter kan imidlertid også bli en boomerang, og slå tilbake på virksomhetene. For eksempel viste statistikk over bankenes utlån til boligformål i 2015 en vekst som Finanstilsynet reagerte på med å utforme en forskrift som la begrensninger på bankenes utlånspraksis, delvis mot protester fra både bankene og Finans Norge.

Mange virksomheter får tilbakemeldinger på sin rapportering direkte fra myndighetene. Det gjelder blant annet selskaper som staten har eierinteresser i. I tillegg til formell eierstyring praktiserer staten regelmessig eierdialog og uformell kontakt med selskapene. På den måten får virksomhetene utdypet og begrunnet statens synspunkter på sine rapporter, og blir tilført nyttige utviklingsimpulser.[7]

Virksomheter som mottar statlige tilskudd rapporterer til et departement, i tråd med vilkårene i tilskuddsbrevet.[8] Gjennom tilbakemeldinger på sine rapporter får virksomhetene reaksjoner på hvordan de benytter

6 Colbjørnsen (2017:57)
7 Disse selskapene forholder seg også til staten som regulator og (eventuelt) som tilskuddsforvalter.
8 Tilskuddsbrev kalles noen ganger for oppdragsbrev, blant annet i helseforetakene.

tilskuddet, og blir tilført både anerkjennelse, korrigeringer og læringspunkter. Det varierer imidlertid hvor tett staten følger opp sine tilskuddsmottakere. Virksomheter innen kunst og kultur styres som tidligere nevnt «på armlengdes avstand», mens helseforetakene er gjenstand for tettere oppfølging.

Noen ganger praktiserer myndighetene ordtaket «no news is good news», og gir bare lyd fra seg når regler brytes. Bedrifter kan om de ønsker det få veiledning om hvordan reglene skal forstås og praktiseres, men dette forutsetter ofte at de selv tar kontakt. Statlige tilsyn er pålagt å informere og veilede tilsynsobjektene om relevante lover og regler. En undersøkelse utført av Riksrevisjonen viste imidlertid at bare 10 prosent av tilsynsårsverkene går til informasjon og veiledning.[9]

Virksomhetenes nytte av å rapportere til myndighetene kartlegges med to spørsmål:

> *«Vi har inntrykk av at vår rapportering til offentlige myndigheter påvirker myndighetenes politikk på vært område»*

> *«Offentlige myndigheter følger i liten grad rapporteringen opp overfor oss»*

Rapporteringslinjer

I en sektororganisert offentlig forvaltning vil det alltid finnes saksområder som går på tvers av sektorgrensene, og som krever at flere instanser involveres. For eksempel forvaltes innvandring til Norge av fire departementer, mens regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet involverer åtte departementer.

Rapportering til myndighetene skjer mest effektivt med en direkte og entydig linje mellom virksomhet og rapporteringsinstans. Virksomhetene vil da vite hvilket myndighetsorgan de skal forholde seg til i ulike saker. Mindre tid går tapt mens ulike offentlige instanser sender sakene seg imellom. Dersom virksomhetene må rapportere om samme sak på ulike skjemaer og til forskjellige instanser øker faren for dobbeltarbeid. Ulike rapporteringsinstanser kan operere med motstridende rapporteringskrav og forskjellige saksbehandlingsrutiner. Det kan være vanskelig for virksomhetene å vite hvor de skal henvende seg for å få nødvendig informasjon og veiledning.

Utfordringene med et oppsplittet rapporteringsregime kan illustreres med forvaltningen av næringsrettede virkemidler.[10]

Næringsrettede virkemidler forvaltes i dag av 20 uavhengige aktører. Som nevnt i kapittel 2 er systemet komplekst og preget av koordineringsutfordringer, ikke minst sett fra brukernes ståsteder. De fleste brukere mottok i 2016 tjenester fra bare en av aktørene, samtidig som en av fire benyttet seg av minst to forskjellige.

Deloitte har i samarbeid med Menon Economics og Oxford Research estimert transaksjonskostnadene for bedrifter som har mottatt støtte fra en eller flere av de 20 aktørene. Transaksjonskostnader er hovedsakelig ressurser som bedriftene bruker til å finne relevant tjenesteleverandør, skrive søknad og rapportere. I 2016 gikk det med 2300 årsverk til søknadsprosess og rapportering, og transaksjonskostnadene ble estimert til 1.8 milliarder kroner.[11] Det virker sannsynlig at transaksjonskostnadene øker med antallet tjenesteleverandører som bedriftene benytter seg av, men dette er vanskelig å lese direkte ut av Deloittes materiale.

9 Riksrevisjonen (2014)
10 Forvaltningen av næringsrettede virkemidler er også diskutert i kapittel 2.5. og 6.1. Framstillingen bygger på Deloitte (2019).
11 Deloitte (2019:14)

Multiple rapporteringslinjer kan også påføre bedriftene ekstraordinære kostnader. En slik situasjon har dukket opp i tilknytning til SkatteFUNN. Dette er en støtteordning som kan gi bedrifter skattefradrag som tilsvarer 19 prosent av kostnadene til utviklingsprosjekter. Ordningen gjelder prosjekter som skal utvikle nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser, og som samtidig fremskaffer ny kunnskap eller nye ferdigheter.[12] Den faglige delen av ordningen administreres av Norges forskningsråd som sorterer under Utdanningsdepartementet. Skatteetaten og Finansdepartementet administrerer skattefradragsordningen.

I 2019 oppstod det uklarhet om hvorvidt SkatteFUNN var blitt praktisert i strid med EØS-regelverket. Det viser seg at det finnes en EØS-forordning som forbyr denne typen støtte til bedrifter som er i vanskeligheter, og som har tapt mer enn halve aksjekapitalen. Spørsmålet om hvor mange bedrifter som har mottatt utbetalinger i strid med ordningen, og hvilke konsekvenser dette skal få, behandles i Finansdepartementet. Et estimat kan tyde på at 13% av utbetalingene som har vært gitt siden ordningen ble innført i 2014 kan være i strid med EØS-reglene. Nærmere 2000 bedrifter har fått ulovlig støtte og risikerer å måtte betale pengene tilbake.[13]

Delingen av ansvaret for å praktisere ordningen mellom to etater og to departementer kan ha gjort det lettere å overse EØS-forordningen, og dermed også vanskeligere for virksomhetene å vite hvilke regler som egentlig gjelder. Denne konklusjonen samsvarer med vurderingene til det offentlige utvalget som er nevnt i et tidligere avsnitt, og som utredet årsakene til at en rekke involverte instanser hadde feiltolket regelverket om oppholdskrav ved trygdeytelser i EØS-området.[14] De ulike instansene hadde holdt seg til den norske folketrygdloven og oversett EØS-reglene, og feilaktig dømt en rekke personer for trygdesvindel. De hadde stolt på hverandres lovforståelse og skapt en «blindsone» som førte til at EØS-reglene ble oversett.[15]

Virksomhetenes erfaringer med rapporteringslinjenes utforming undersøkes med følgende påstand:

> *«Vår rapportering til det offentlige kompliseres unødig av manglende samordning mellom offentlige instanser»*

Digital rapportering til offentlige instanser

Etter krigen vokste det gradvis fram et omfattende offentlig byråkrati i takt med utviklingen av velferdsstaten. Saksbehandlingen i statlig og kommunal forvaltning hadde gradvis blitt mer kompleks. Saksbehandlingsrutinene kunne være tungvinte for utenforstående å forholde seg til. Faglig sterke profesjoner vokste fram og satte preg på tjenestenes innhold. Mangel på konkurranse ga stor makt til statsbedrifter som dominerte sine respektive sektorer. Ventetiden på telefon kunne være opp til to år.

På 1980-tallet oppstod det en motreaksjon mot den omfattende byråkratiseringen. Et av stikkordene var brukerorientering. Stat og kommune skulle forankre sine tjenester bedre i brukeres, pasienters og publikums behov. Samtidig skulle saksbehandlingen i offentlig sektor forenkles, skjemaveldet reduseres og brukertilgjengeligheten forbedres. Køer skulle reduseres og saksbehandling gå raskere. Konkurranse skulle gjøre de tradisjonelle statsbedriftene mindre arrogante overfor sine kunder.

12 Se https://www.skattefunn.no/soke-skattefunn/soke-skattefunn/
13 Se https://www.dn.no/jus/risikerer-a-matte-tilbakebetale-hundrevis-av-millioner-i-skattefunn-stotte/2-1-658215
14 Se NOU (2020) og kapittel 4.1.
15 NOU (2020)

Siden 1980-tallet har brukerorientering og forenklet saksbehandling stått høyt på de fleste regjeringers dagsorden. Overskriftene har forandret seg i takt med skifte av regjeringer, og variert mellom fornying, modernisering, forenkling, effektivisering og kamp mot tidstyver. Det overordnete formålet har imidlertid hele tiden vært det samme: Offentlig sektor må forankre sine tjenester bedre i brukeres behov, og bli enklere og raskere for bedrifter og borgere å forholde seg til.

De siste tjue årene har et nytt stikkord blitt gradvis mer dominerende i myndighetenes effektiviseringsbestrebelser – digitalisering.

Digitaliseringen av offentlig sektor skjer i stor grad gjennom egne ikt-prosjekter i ulike departementer, offentlige etater og virksomheter. Prosjektene har ofte utviklet seg til brokete prosesser med mislykkete løsninger og store budsjettoverskridelser. En viktig grunn til dette har vært at mange av de tidligere prosjektene har vært for store, og blitt designet og utviklet av ikt-eksperter med svak forankring i brukermiljøene. Samtidig manglet det nasjonale standarder og løsninger som gjorde det mulig for ulike offentlige instanser å kommunisere både med hverandre og samfunnet for øvrig. Manglende kompatibilitet mellom digitale løsninger har ofte vist seg som en viktig, for ikke å si den viktigste, hindringen mot å ta ut forventede samarbeidsgevinster når offentlige virksomheter slås sammen. Etableringen av NAV og Oslo universitetssykehus er nærliggende eksempler.

Kompatible standarder krever sentrale beslutninger. Digitalisering av offentlig sektor forutsetter derfor sterk samordning på nasjonalt nivå, og staten er derfor tiltenkt en sentral pådriver-, premiss- og leverandørrolle. For å styrke statens posisjon ble Digitaliseringsdirektoratet opprettet 1. januar 2020. Direktoratet er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og kombinerer Altinn, Difi og deler av ikt-miljøet i Brønnøysundregisteret.[16] Samarbeidsrådet for styring og koordinering av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor (SKATE) legges til direktoratet, og skal fortsatt ha en sentral rolle i arbeidet med å utarbeide felles rammer for de nasjonale felleskomponentene.

For å styrke muligheten for digital samhandling mellom stat og kommune vedtok regjeringen og Kommunenes Sentralforbund (KS) i 2019 en felles digitaliseringsstrategi for offentlig sektor fram til 2025. Strategien skal blant annet påskynde samarbeid om digitale tjenester på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Det skal skje gjennom å stimulere til nasjonal digital samhandling, tjenesteutvikling, fellesløsninger og felles arkitekturer, innen rammen av et helhetlig styrt og koordinert økosystem. Samarbeid med privat sektor på digitaliseringsområdet skal styrkes. [17]

Virksomhetenes erfaringer med digitalisering i det offentlige kartlegges ved å be respondentene ta stilling til følgende påstand:

> *«Stadig mer av rapporteringen til statlige myndigheter skjer digitalt»*

8.2 Virksomhetenes erfaringer

Tabell 21 viser virksomhetenes erfaringer med å rapportere til offentlige myndigheter. Tabellen viser hvor mange prosent av de spurte som mener at påstandene i tabellen er ikke/litt dekkende eller ganske/svært dekkende for virksomhetenes erfaringer.

- *Volum og detaljeringsgrad.* Nesten 8 av 10 virksomheter erfarer at rapporteringskravene blir

16 Se www.digdir.no. Altinn er et samarbeid mellom offentlige virksomheter som fungerer dels som en internettportal for dialog mellom næringsliv, offentlig sektor, næringsliv og andre, og dels som en teknisk plattform der offentlige virksomheter kan utvikle nye løsninger. Direktoratet videreføre Difis arbeid med å utvikle felles rammer for nasjonale fellesløsninger som Digital postkasse, ID-porten og Kontakt- og reservasjonsregisteret.
17 Se https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/

Rapportering til offentlige myndigheter	Ikke/lite dekkende	Ganske/svært dekkende	Totalt	Antall (N)
«Kravene om å rapportere til offentlige myndigheter gjelder stadig flere temaer/saksområder»	22.3	77.7	100	112
«Rapporteringskravene fra offentlige myndigheter blir stadig mer detaljerte»	19.8	80.2	100	111
«Mye rapportering konsentrerer seg mer om det som er lett å måle enn om det som er viktig å måle»	29.0	71.0	100	107
«Offentlige myndigheter følger i liten grad rapporteringen opp overfor oss»	44.9	55.1	100	107
«Vi har inntrykk av at vår rapportering til offentlige myndigheter påvirker politikk på vårt område	65.7	34.3	100	108
«Vår rapportering til det offentlige kompliseres unødig av manglende samordning mellom offentlige instanser»	50.5	49.5	100	103
«Stadig mer av rapporteringen til statlige myndigheter skjer digitalt»	14.3	85.7	100	112

TABELL 21 Erfaringer med rapportering til offentlige myndigheter. Prosent.

både mer omfattende og mer detaljerte. Dette kan, som antydet over, henge sammen med at antallet lover og regler vokser, at et stort antall rettsakter fra EU innpasses årlig i norsk lovverk, at myndighetene skjerper kravene til etterlevelse, at større styringsambisjoner på politisk prioriterte områder øker, og at behovet for å forbedre offentlig statistikk tiltar.

- *Rapporteringskravenes relevans.* Drøye syv av ti virksomheter opplever at mye av rapporteringen konsentrerer seg mer om det som er lett å måle enn om det som er viktig å måle. Årsaken kan være at myndighetene konsentrerer seg for ensidig om kvantitative indikatorer på antall aktiviteter, avvik, ressursbruk og resultater, uten at disse indikatorene fullt ut dekker virksomhetenes formål.

- *Virksomhetenes egen nytte av rapporteringen.* Virksomhetene deler seg omtrent på midten i synet på om myndighetene følger opp rapporteringen. Data gjør det ikke mulig å avgjøre hvor mye av myndighetenes eventuelle oppfølging som er av den støttende versus den korrigerende sorten. Den knappe halvparten av virksomhetene som får tilbakemelding kan få dette både i form av konstruktive råd og innspill, og i form av korreksjoner og overtredelsesgebyr.

Cirka en av tre virksomheter har inntrykk av at deres rapporter bidrar til å påvirke myndighetenes politikk på sine områder. Det er uvisst om dette skjer på grunn av direkte myndighetspåvirkning fra den enkelte virksomhet, eller om påvirkningen er mer indirekte og formidles via virksomhetenes interesseorganisasjoner.

- *Rapporteringslinjer.* Om lag halvparten av virksomhetene erfarer at manglende samordning mellom offentlige instanser gjør rapporteringen unødig komplisert. Komplikasjonene kan bestå i uklarheter om hvem rapporteringen skal rettes til, motstridende rapporteringskrav fra ulike instanser, usikkerhet om hvilke rutiner og tidsfrister som skal følges, og uklarheter om hvor man kan få informasjon og veiledning om rapporteringskravene. Undersøkelsen gjør det ikke mulig å avgjøre hvilke av disse komplikasjonene som er mest påtrengende. Halvparten av virksomhetene merker lite eller ingenting til uklare rapporteringslinjer.

- *Digital rapportering til statlige* myndigheter. Det mest entydige resultatet i tabell 21 gjelder digitalisering. 85.7 prosent erfarer at stadig mer av rapporteringen til statlige myndigheter skjer digitalt. Funnet kan neppe sies å være overraskende, gitt den oppmerksomheten som digitalisering har vært gjenstand for i staten i de siste tjue årene. Resultatet sier ikke noe om utviklingen i digital rapportering til fylker og kommuner.

8.3 Sektorvise forskjeller

Tabell 22 viser sektorvise likheter og forskjeller i virksomhetenes rapportering til offentlige myndigheter. Tabellen viser andelen (prosent/100) av virksomhetene innen hver sektor som svarer at påstandene i toppen av hver kolonne er ganske eller svært dekkende for deres egen situasjon. Formuleringene i kolonneheadingene er kortversjoner av de påstandene som er gjengitt i sin helhet i tabell 21.

Tabellen gir et sammensatt bilde. I den grad det kan observeres sektorforskjeller handler disse ofte om at helse og kultur framstår som motsatte ytterpunkter.

- *Volum og detaljeringsgrad.* Virksomheter innen helse og samferdsel merker mest til at rapporteringskravene blir flere og mer detaljerte. Disse sektorene legger beslag på store offentlige midler, de har stor politisk interesse, og de har sikkerhet høyt på sin dagsorden. Til sammen fører dette til at myndighetene kan ønske å følge dem tett opp. Et flertall av kulturvirksomhetene gir også uttrykk for at rapporteringen øker og blir mer detaljert, men i mindre grad enn virksomheter innen helse og samferdsel. Forskjellen kan være uttrykk for at offentlige myndigheter styrer kultursektoren mer på «armlengdes avstand» enn de to andre sektorene.

  Ulikhetene i rapporteringskrav mellom sektorer er statistisk usikre, men nær ved å være signifikante.[18] Korrlasjonskoeffisientene er moderate (.25).

- *Rapporteringskravenes relevans.* Tabell 21 viste at 71 prosent mener myndighetenes rapporteringskrav konsentrerer seg mer om det som er lett å måle enn det som er viktig å måle. Tabell 22 viser bare ubetydelige sektorforskjeller i svarene på dette spørsmålet. Spørsmålet er om dette betyr at en kvantitativ «bias» kjennetegner myndighetenes rapporteringskrav generelt, og ikke bare gjelder spesielle sektorer. Et fullgodt svar på dette spørsmålet krever imidlertid et bredere og mer representativt utvalg av sektorer enn denne undersøkelsen er basert på.

18 Kutymen er som tidligere nevnt å kreve $p < .05$ for å si at en forskjell er statistisk signifikant. Grensen er imidlertid en krittstrek og bør ikke anvendes løsrevet fra bruk av faglig skjønn. Når p-verdien er .08 og .07, korrelasjonen er moderat, og forskjellen i tillegg kan gis en meningsfull fortolkning, bør den ikke forkastes uten videre, men heller stimulere til å drøfte nærmere hva som eventuelt kan ligge bak den observerte forskjellen.

Sektor	Flere temaer å rapportere	Mer detaljerte rapporter	Rapporterer det som er lettest å måle	Lite direkte oppfølging	Påvirker myndighetenes politikk	Lite samordnete myndigheter	Stadig mer digitalisering
Helse	.85	.85	.78	.52	.41	.67	.78
Kultur	.58	.61	.68	.76	.14	.29	.96
Samferdsel	.82	.88	.67	.67	.29	.50	.88
Andre	.80	.84	.63	.36	.43	.38	.88
Totalt	.78	.80	.71	.55	.34	.50	.86
Antall (N)	112	111	107	107	108	103	112
Korrelasjon	.25	.25	.15	.28	.24	.31	.19
P-verdi	.08	.07	.53	.04	.10	.02	.25

TABELL 22 Andel som svarer bekreftende på hver av påstandene innen hver sektor.

- *Virksomhetenes egen nytte av rapporteringen.* Ser man bort fra «andre» er det virksomheter innen helse og (i mindre grad) samferdsel som får mest direkte tilbakemeldinger på sine rapporter.[19] Disse sektorene legger som nevnt beslag på store offentlige midler og er i tillegg gjenstand for høy politisk og offentlig interesse. Det kan få myndighetene til å ønske å følge flere av disse virksomhetene tett opp. Kulturvirksomhetene er motsatt ytterpunkt. 76 prosent av disse får lite direkte tilbakemeldinger på sine rapporter, noe som er i tråd med «armlengdes avstand»-prinsippet. Sektorforskjellene er statistisk signifikante.

Tabell 22 kan tyde på at prinsippet om «armlengdes avstand» mellom myndighetene og kultursektoren fungerer som en boomerang. Samtidig som kulturinstitusjoner har stor autonomi vis a vis myndighetene, og stilles overfor færre rapporteringskrav, har deres rapportering liten politisk innflytelse. Bare 14 prosent av virksomhetene i kultursektoren svarer at deres rapportering påvirker myndighetens politikk på deres område. Tilsvarende tall for helse og samferdsel er henholdsvis 41 prosent og 29 prosent. Sektorforskjellene er statistisk usikre, men store nok til at de maner til ettertanke. Korrelasjonen er .24 og moderat høy. Det er fristende å spekulere i om kultursektoren må betale for sin store autonomi med mindre politisk gjennomslagskraft, i motsetning til helse- og samferdselssektoren, som får økt politisk innflytelse i kraft av å ha tettere oppfølging fra myndighetene. Gitt at sektorforskjellen er statistisk usikker får imidlertid denne muligheten bli stående som en spekulasjon.

- *Rapporteringslinjer.* Den største sektorforskjellen i tabell 22 gjelder spørsmålet om virksomhetenes rapportering kompliseres av manglende samordning mellom offentlige instanser. Igjen utgjør helse og kultur ytterpunktene, med samferdsel i en mellomposisjon. Virksomheter innen helsesektoren rapporterer i to av tre tilfeller at rapporteringslinjene preges av manglende samordning. Rolle- og ansvarsdelingen mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet, Statens helsetilsyn, Folkehelseinstituttet, Direktoratet for e-helse, Statens legemiddelverk, Norsk pasientskadeerstatning m.fl. kan skape uklarheter som gjør virksomhetenes rapporteringslinjer fragmenterte og komplekse. Lokale helseforetak rapporterer til et regionalt helseforetak, som i sin tur rapporterer til departementet både gjennom en eierstyringskanal og en oppdragsstyringskanal. Når helsesektorens kompleksitet ses under ett skulle man kanskje ventet at flere enn 67 prosent svarte at rapporteringen lider under manglende samordning mellom offentlige instanser. Virksomheter i kultursektoren har færrest problemer med rapporteringslinjene. Disse virksomhetene forholder seg til Kulturdepartementet i den grad de mottar statlige tilskudd, og til departementet og/eller (fylkes)kommuner i den grad de er offentlig eid. Sammenlignet med helsesektoren må virksomheter innen kultursektoren kunne sies å operere innenfor mer oversiktlige rapporteringslinjer.

- *Digital rapportering til statlige myndigheter.* I alle sektorer svarer et stort flertall av virksomhetene at stadig mer av rapporteringen skjer digitalt. Sektorforskjellene er små og ikke statistisk signifikante. Gitt den brede satsingen på digitalisering som staten har gjennomført i de siste 20 årene ville det vært overraskende om noen sektorer var blitt hengende markert etter. Spørsmålsstillingen fanger imidlertid ikke opp eventuelle variasjoner sektorene imellom når det gjelder mulighetene til å integrere digitale løsninger i selve produksjonen. For eksempel er det grenser for hvor digital man kan gjøre selve framføringen av en symfonikonsert, der det i tillegg til kunstnerisk utfoldelse skjer en symbiose mellom orkester og publikum som man må være fysisk til stede for å annamme. Derimot er det liten grunn til å vente store forskjeller mellom et symfoniorkester og andre når det gjelder muligheter til å digitalisere rapporteringen til statlige myndigheter.

8.4 Mønsteret i virksomhetenes erfaringer

Virksomhetenes erfaringer med å rapportere til offentlige myndigheter henger sammen i klynger. Tabell 23 viser korrelasjoner mellom spørsmålene i tabell 21.

Digitalisering korrelerer i liten grad med de øvrige faktorene i tabellen. Det er en svak tendens til at de som mener at rapporteringen blir mer omfattende og detaljert samtidig svarer at stadig mer av den skjer digitalt. Ut over det er det ingen nevneverdige sammenhenger. Når hele 86 prosent av virksomhetene svarer at mer av rapporteringen skjer digitalt kan det tyde på at digitalisering er en mer eller mindre konstant faktor i bedriftenes hverdag. Digitalisering er derfor ikke inkludert i faktoranalysen under.

19 Merk at dette spørsmålet, i motsetning til de fleste andre, er skalert slik at lav score betyr mye oppfølging fra myndighetenes side.

Korrelasjonsmatrise: Rapportering til det offentlige	1	2	3	4	5	6	7
1) Rapportering blir mer omfattende	1.00	.78**	.59**	.14	.19*	.46**	.21*
2) Rapportering blir mer detaljert	–	1.00	.52**	.06	.13	.47**	.21*
3) Rapportering gjelder mest det som er lett å måle	–	–	1.00	.21*	.22*	.51**	.08
4) Rapportering følges i liten grad opp overfor oss	–	–	–	1.00	-.11	.31**	-.01
5) Rapporteringen påvirker politikken på vårt område	–	–	–	–	1.00	.12	.03
6) Rapportering kompliseres av lite samordning	–	–	–	–	–	1.00	-.05
7) Stadig mer rapportering skjer digitalt	–		–	–	–	–	1.00

TABELL 23 Korrelasjoner mellom ulike typer erfaringer med rapportering til offentlige myndigheter. N = 98
*P < .05 **P <.01

En faktoranalyse av de resterende variablene i korrelasjonsmatrisen viste at virksomhetenes erfaringer med å rapportere til myndighetene manifesterer seg i to profiler. Analysen er dokumentert i appendiks A (se tabell A6).

Volumrelaterte og nytterelaterte profiler

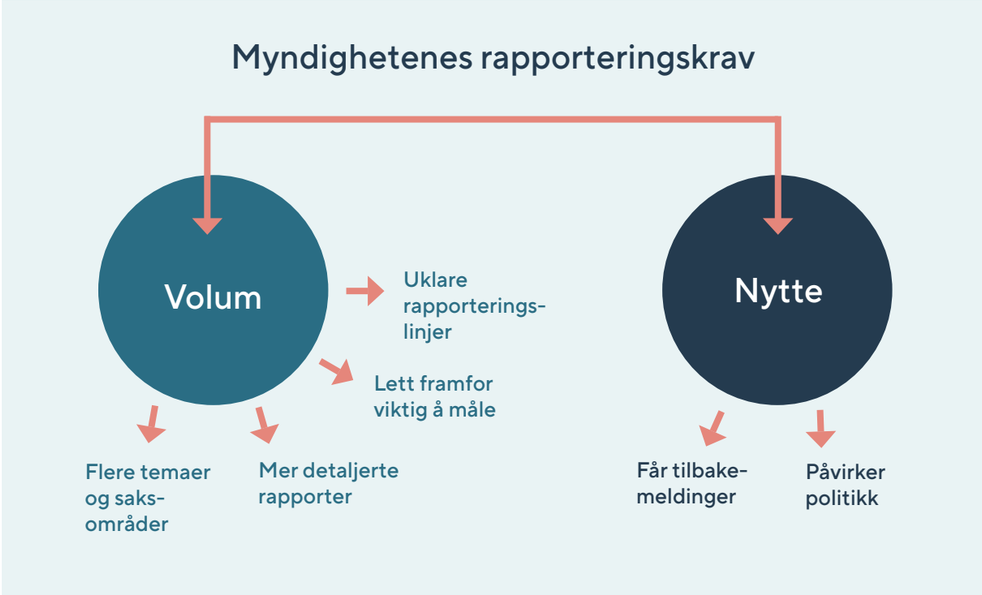
- Den første profilen er relatert til rapporteringens volum, og fanger opp om rapporteringen blir mer omfattende, mer detaljert, mest konsentrert om det som er lett å måle, eller preget av mangelfull samordning mellom offentlige instanser.
- Den andre profilen handler om virksomhetenes nytte av å rapportere. Denne fanger opp om virksomhetene får tilbakemeldinger på sine rapporter, og om rapportene påvirker politikken på virksomhetenes områder.

Resultatet av faktoranalysen er illustrert i figur 8.

Profilenes utbredelse

Bedriftenes score på den volumorienterte profilen tyder på at de fleste opplever rapporteringen som krevende.[20] I gjennomsnitt er det 70 prosent av virksomhetene som svarer at deres rapportering til myndighetene preges av flere temaer og saksområder,

20 Gjennomsnittstallene i dette avsnittet er beregnet med utgangspunkt i svarfordelingene i tabell 21.



FIGUR 8 Virksomheters erfaringer med myndighetenes rapporteringskrav

mer detaljerte rapporter, lite relevante rapporterings-områder og uklare rapporteringslinjer.

Uavhengig av hvordan de erfarer rapporteringens volum, er det i gjennomsnitt 40 prosent som synes at rapporteringen er nyttig, i den forstand at den følges opp med tilbakemeldinger fra myndighetene, og gir muligheter til å påvirke politikken på egne områder.

Det finnes noen få sektorforskjeller i virksomhetenes score på de to profilene. Disse er imidlertid gjennomgående små, slik det også fremgår indirekte av tabell 22. Det store bildet er med andre ord at erfaringene med å rapportere til offentlige myndigheter ligner hverandre i de fire sektorene som er representert i undersøkelsen. Det betyr at det jevnt over er mer vanlig å oppleve rapporteringens volum som krevende, enn å ha nytte av de tilbakemeldinger og påvirkningsmuligheter som rapporteringen også medfører.[21]

21 Merk at analysen ikke skiller mellom virksomheter med henholdsvis volum- og nyttebaserte erfaringer, men mellom to typiske mønstre for måten virksomhetenes rapporteringsmåter samvarierer på innen bedriftene.

KAP. 09
AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Dette avslutningskapitlet inneholder refleksjoner i forlengelsen av rapportens drøftinger og resultater. Først en kort oppsummering av hovedtema og overordnete funn.

Rapportens utgangspunkt er myndighetenes økte bruk av indirekte styring gjennom rammebetingelser. Myndighetenes formål har vært å gi virksomhetene mer forutsigbare rammer. Indirekte styring har imidlertid flere konsekvenser enn å øke virksomhetenes forutsigbarhet – de inneholder også reguleringer og bestemmelser som bedriftene må innordne seg, og som innskrenker deres handlingsrom. Styring gjennom overordnete rammer har tvetydige konsekvenser. Bedriftenes erfaringer avhenger av om de treffes mest av økt forutsigbarhet eller strammere begrensninger på handlingsrommet.

Analysene i rapporten har bekreftet at styring gjennom rammebetingelser er et tvetydig fenomen. Virksomhetenes erfaringer varierer, og peker ikke entydig i retning av verken økt forutsigbarhet eller strengere begrensninger. Det gjelder både for styring gjennom reguleringer, støtteordninger, offentlige tilsyn og rapportering til myndighetene. Eksempelvis deler virksomhetene seg omtrent på midten når det gjelder deres erfaringer med myndighetskontakt. 55 prosent opplever få forsinkelser fra myndighetenes side, mens 45 prosent erfarer at offentlige saksbehandlingsrutiner forsinker dem unødig.

En grunn til at rammebetingelser påvirker virksomhetene forskjellig er at bedriftene opererer i ulike bransjer og sektorer. For eksempel skaper arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser få utfordringer for bedrifter hvor de fleste ansatte kan arbeide dagtid mandag–fredag. Virksomheter som er avhengig av å benytte avvikende arbeidstidsordninger, blant annet fordi hensynet til brukernes tilgjengelighet krever det, har større vansker med å praktisere lovens arbeidstidsbestemmelser.

Forutsigbare rammebetingelser som kollektive goder

Forutsigbare rammebetingelser vil normalt redusere risikoen forbundet med å investere. Avhengig av virksomhetenes risikovilje vil mer forutsigbare rammer øke virksomheters motivasjon til å satse på langsiktige og flerårige prosjekter. Når forutsigbare rammebetingelser først er etablert vil imidlertid den reduserte risikoen bli et kollektivt gode som ikke kan gjøres tilgjengelig for noen bedrifter uten å bli gjort tilgjengelig for alle. Det gjelder uavhengig av om rammebetingelsene gjelder på nærings-, bransje- eller sektornivå.

Det er vel kjent at kollektive goder er sårbare for gratispassasjerer, dvs. virksomheter som ønsker å utnytte forutsigbarhetens fordeler, men uten å ta sin del av belastningen med å opprettholde dem. Hvis et tilstrekkelig antall forsøker å unndra seg rammebetingelsenes forpliktelser, for eksempel ved å utnytte smutthull i lover og regler, kan rammebetingelsene etter hvert miste sin legitimitet, og gradvis bli erstattet av direkte styring fra myndighetenes side.

En vanlig måte å stoppe gratispassasjerer på er å ilegge dem negative sanksjoner. Offentlige instanser har med sin eksklusive rett til inngripende myndighetsutøvelse tilgang til et rikt utvalg av reaksjonsmuligheter. De kan for eksempel ilegge bøter og fengselsstraff til de som unndrar seg lovpålagte bestemmelser.

Andre organisasjoner som produserer kollektive goder har ofte mer begrensete muligheter til å utøve negative sanksjoner overfor gratispassasjerer. Et nærliggende eksempel er «den norske modellen» for partssamarbeid i arbeidslivet – se tekstboks 5.

TEKSTBOKS 5

«Den norske modellen» som sosial institusjon

«Den norske modellen» er et typisk eksempel på en sosial (i betydningen samfunnsmessig) institusjon. Modellen representerer et sett av regler, normer og tenkemåter om hvordan samspillet mellom ulike interessegrupper i arbeidslivet skal håndteres. «Den norske modellen» har festnet seg over flere tiår og representerer høy grad av institusjonalisering. Et annet eksempel på en institusjon er «den norske kjernefamilien», som har regler, normer og oppfatninger om hvordan barn skal fødes og oppdras. På familieområdet er imidlertid mangfoldet i regler, normer og virkelighetsoppfatninger større enn i det norske arbeidslivet. «Den norske kjernefamilien» framstår som langt mindre institusjonalisert enn «den norske modellen», noe som henger sammen med at mange av familiens tradisjonelle oppgaver er overført til andre institusjoner, særlig «den norske fellesskolen» og «den norske velferdsstaten».

Alle virksomheter kan nyte godt av de positive konsekvensene som «den norske modellens» lov- og avtaleverk har på samarbeidsklimaet på arbeidsplassene. Modellen er imidlertid avhengig av at alle innordner seg systemet, og at virksomheter lar være å innføre egne særordninger som går på tvers av kollektive reguleringer. For den enkelte virksomhet kan det imidlertid være fristende å lete etter smutthull i regelverket. Dette kan gi dem selv fordeler framfor konkurrenter, og samtidig spare dem for kostnadene med å organisere seg i en arbeidsgiverforening, mens de kan fortsette å nyte godt av fordelene med et velordnet arbeidsliv. Dersom mange virksomheter gir etter for slike fristelser vil imidlertid partssamarbeidets grunnlag svekkes.[1]

Alle institusjoner bygget opp rundt lover, regler og avtaler, og som produserer kollektive goder, er avhengig av å håndtere manglende etterlevelse fra «gratispassasjerer». «Den norske modellen» er i så måte ikke i en særstilling. Situasjonen er typisk for vanskene med å opprettholde kollektivt bindende reguleringer. Skal kollektivets interesse i å opprettholde reguleringene ivaretas trengs en aktør med myndighet og autoritet til å disiplinere kollektivet. Den norske modellens utfordring i så måte er at det er en frivillig sammenslutning, og at organisasjonsfrihet er en menneskerett som gir legitimitet til å unnlate å organisere seg i arbeidsgiverforeninger.

1 Enkeltstående arbeidstakere er i prinsippet like fristet som enkeltvirksomheter til å agere som gratispassasjerer på den norske modellen, for eksempel ved å la være å organisere seg. Kampen mot gratispassasjerer har stått sentralt i fagbevegelsens historie. Siden denne rapportens fokus er virksomhetenes rammebetingelser vinkles framstillingen inn mot virksomhetenes situasjon.

På dette området er myndighetene og «den norske modellens» aktører forskjellig stilt. Myndighetene besitter sanksjonsmuligheter overfor virksomheter som ikke etterlever rammebetingelsenes reguleringer. Virksomhetene kan utsettes for tilsyn og rapporteringskrav som vil synliggjøre gratispassasjeratferd. «Den norske modellen» har ikke tilsvarende virkemidler. Fordelene som følger med «den norske modellen» er ikke nok i seg selv til å sikre full oppslutning, til det gir godets kollektive natur for svakt insentiv til hver enkelt. Normer som straffer gratispassasjerer med sosiale sanksjoner, for eksempel ved å henge dem ut offentlig som uansvarlige, kan hjelpe et stykke på vei. Mer eller mindre offentlige kampanjer mot virksomheter som omgår regelverket kan imidlertid lett komme på kant med rettsstatens prinsipper, blant annet om organisasjonsfrihet. Det mest effektive ser derfor ut til å være formelle sanksjoner ved lovbrudd, slik både arbeidstvistloven og arbeidsmiljøloven inneholder.[2] «Den norske modellen» kan derfor ikke bare bygge på frivillige avtaler mellom partene. De kollektive reguleringene må forankres i et samspill mellom lover og avtaler.[3]

Forutsigbarhetens sårbarhet

Myndighetenes rammebetingelser kan være sårbare for påtrykk fra Stortinget i enkeltsaker. Politikkens omskiftelighet kan kollidere med forvaltningens og næringslivets behov for forutsigbarhet.

I det norske demokratiet krever all offentlig myndighetsutøvelse forankring i folkestyret, det vil i praksis si Stortinget. Stortinget legger premissene for næringslivets rammebetingelser gjennom å vedta lover og statsbudsjett, og gjennom stortingsmeldinger, langtidsplaner, tverrpolitiske forlik og enkeltvedtak. Stortinget skal som hovedregel unngå å fatte detaljerte enkeltvedtak om rammebetingelsenes innhold og gjennomføring, dels fordi forvaltningens organer er i tettere kontakt med virksomhetenes utfordringer og behov, og dels fordi detaljert involvering fra Stortinget side vil skape uklarheter om rolle- og ansvarsdelingen mellom Stortinget og regjeringen.

Departementene utformer og praktiserer næringslivets rammebetingelser med utgangspunkt i Stortingets vedtak, og iverksetter dem gjennom direktorater, etater og (fylkes-)kommuner. Forvaltningen trenger en viss forutsigbarhet fra Stortingets side for å kunne bearbeide Stortingets vedtak med sikte på iverksetting. Stortinget forsøker på ulike måter å imøtekomme dette, blant annet med tverrpolitiske forlik som gir regjeringen og forvaltningen mer forutsigbare premisser å arbeide ut fra.

Stortinget opererer imidlertid i en politisk kontekst der det må forholde seg til synspunkter og politiske stemninger i befolkningen. Dagsorden skifter hurtig og det kan være vanskelig for stortingspolitikere å la være å involvere seg i enkeltsaker i et stadig mer mediedrevet samfunn. Resultatet kan bli ad hocpregete prosesser som ender opp med stortingsvedtak som kommer overraskende på forvaltningen, og fører til uforutsette endringer i rammebetingelsene.

Stortinget står fritt til å endre sine vedtak, men er bundet av å følge konstitusjonelle lover og regler for

2 Se for eksempel Scott: 2014:60.
3 Fougner (2019)

hvordan endringene gjennomføres. Dersom Stortinget ønsker å gå ut over etablerte framgangsmåter må det først endre spillereglene. Det er imidlertid en økende tendens til at Stortinget forsøker å påvirke enkeltsaker gjennom å gi uformelle signaler i det offentlige rom, og legge press på forvaltningen om å gjøre som Stortinget forventer, uten at dette alltid ledsages av formelle vedtak. Det kan for eksempel bli lagt uformelt press på forvaltningen gjennom å true i det offentlige rom med tap av Stortingets tillit. Slike signaler er ofte politisk støy med få realpolitiske effekter. Noen ganger får imidlertid prosessene reelle konsekvenser. I så fall risikerer Stortinget å skape usikkerhet om hvilke spilleregler som gjelder, med det resultat at næringslivet opplever rammebetingelsene som mindre forutsigbare.

Generelle rammer og lokale tilpasninger

Virksomheters opplevelse av myndighetenes rammebetingelser avhenger av hvor godt rammebetingelsene er tilpasset virksomhetenes oppgaver til blant annet kompetanse, teknologi, brukerkontakt og arbeidstider. Når bedrifter opplever felles rammebetingelser forskjellig skyldes det ofte at rammene ikke er tilpasset lokale variasjoner.

Generelle rammer og lokale tilpasninger kan i mange tilfeller ivaretas samtidig. Lover kan inneholde generelle rammer samtidig som de åpner for at forskrifter kan tilpasse lovbestemmelser til lokale virksomheters behov. Inngripende lover som skal forebygge «worst case» kan ha bestemmelser som angir kriterier for å praktisere unntak fra særlig inngripende reguleringer. Dette kombineres ofte med prosessbestemmelser om hvordan unntak kan praktiseres.

Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser kan illustrere spenningen mellom generelle rammer og lokale tilpasninger – jfr. kapittel 5. Arbeidstidsbestemmelsene er utformet som generelle rammer, mens lokale tilpasninger ivaretas gjennom unntak. Unntak kan bare forekomme når loven eksplisitt åpner for det. Tariffavtaler er særlig viktige som grunnlag for unntak, men avhengig av bestemmelsens ordlyd kan unntak også baseres på individuell arbeidsavtale, samtykke fra Arbeidstilsynet, forskrift og/eller spesielle behov knyttet til stillingens art.

Analysene i kapittel 5 kan tyde på at måten arbeidstidsbestemmelsene praktiseres på gir generelle rammer for stort forrang på bekostning av virksomheters behov for avvikende arbeidstidsordninger. Når ca. en av tre av virksomhetene i undersøkelsen er kritiske til arbeidstidsbestemmelsene skyldes det i all hovedsak at de gjør mye bruk av avvikende arbeidstider, særlig i form av skift/turnus og kvelds-, natt- eller helgearbeid. Den hyppige bruken av avvikende arbeidstider følger av virksomhetenes komplekse produksjonsprosesser og hensynet til tilgjengelighet for brukerne.

Den mest dominerende kilden til unntak fra lovens bestemmelser, tariffavtaler med lokale fagforeninger, ivaretar i liten grad slike virksomheters behov for unntak. I stedet fører tariffavtaler i slike tilfeller til at arbeidstidsbestemmelsene blir enda strammere enn i arbeidsmiljøloven, blant annet fordi avtalene inneholder kompenserende ordninger som innfører nye kompleksiteter i arbeidstidsordningene.

«Analysene bekrefter at styring gjennom rammebetingelser har tvetydige konsekvenser for virksomheters handlingsrom.»

APPENDIKS A DOKUMENTASJON AV MULTIVARIATE ANALYSER

Faktoranalyse av virksomheters arbeidstidsordninger (kapittel 3)

Faktoranalysen av arbeidstidsordninger tar utgangspunkt i korrelasjonsmatrisen i tabell 8, gjengitt i kapittel 3.2. Analysen trakk ut to faktorer som til sammen fanger opp 37.6 prosent av variasjonen i de opprinnelige variablene. For å lette den substansielle tolkningen kalles faktorene for arbeidstidsprofiler.

Innholdet i de to profilene er gjengitt i tabell A1. Tabellen viser de såkalte faktorladningene, som måler parvise korrelasjoner mellom faktorene og de opprinnelige variablene. Høy positiv eller negativ verdi betyr at den aktuelle variabelen setter et sterkt positivt eller negativt preg på den aktuelle arbeidstidsprofilen. Faktorladningene er roterte slik at de skal bli lettere å gi en intuitiv fortolkning.

Den første profilen fanger opp avvikende arbeidstidsordninger, dvs. andre ordninger enn ordinær dagtid mandag til fredag. Virksomheter som benytter seg av mye skift- og turnusarbeid praktiserer også oftere kvelds-, natt- og helgearbeid, overtidsarbeid, deltidsarbeid og ordninger som fritar ansatte fra arbeidstidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Den andre profilen favner virksomheter som benytter seg mest av ordinær dagtid mandag til fredag. Det gjelder spesielt virksomheter som praktiserer ordinær dagtid uten samtidig å benytte skift- og turnusordninger, eller ha mange ansatte med fritak fra lovens arbeidstidsbestemmelser.

I rapporten vil de to faktorene bli omtalt som henholdsvis avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger. Høy score på de to profilene viser at virksomheter gjør stor bruk av henholdsvis avvikende og alminnelig arbeidstid.

TABELL A1

Faktorladninger. Korrelasjoner mellom de opprinnelige variablene og faktorene som oppsummerer virksomhetenes arbeidstidsordninger. N = 99.

Sektor	Arbeidstidsprofil 1: Avvikende arbeidstidsordninger	Arbeidstidsprofil 2: Alminnelige arbeidstidsordninger
Dagtid mandag–fredag	.016	.899
Skift-/turnusarbeid utenom ordinær dagtid	.540	-.395
Kvelds-, natt- og/eller helgearbeid uten skift-/turnusordning	.475	.128
Overtidsarbeid	.580	-.103
Deltidsarbeid	.380	-.018
Fritak av ansatte fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser	.446	-.254

Faktoranalyse av regulatoriske rammebetingelser (kapittel 4)

En faktoranalyse av korrelasjonskoeffisientene i tabell 11 identifiserte to dominerende faktorer. Disse fanger opp 35.5 prosent av variasjonen i de opprinnelige fire variablene. Tabell A2 under viser faktorladninger, dvs. korrelasjonen mellom faktorene og de opprinnelige variablene, etter at faktorene er roterte. Hør score betyr at variabelen lader tungt på den aktuelle faktoren. Rotasjon gjennomføres for å legge faktoraksene nærmere de observerte variabelklyngene, slik at det er lettere å tolke faktorene substansielt. De ulike faktorene kan tolkes som reguleringsprofiler som summerer opp måtene regulatoriske rammebetingelser er satt sammen og fungerer på.

TABELL A2

Faktorladninger. Korrelasjoner mellom de opprinnelige variablene og de to faktorene som oppsummerer virksomhetenes erfaringer med regulatoriske rammebetingelser. N = 99.

Regulatoriske rammebetingelsers kjennetegn	Faktorladninger	
	Byråkratisering	Kompleksitet
Regelverkets omfang og kompleksitet	.044	.489
Myndighetenes saksbehandling	.492	.381
Kontroll versus videreutvikling	.564	.206
Rettsliggjøring av lokalt partssamarbeid	.654	-.047

APPENDIKS A
Dokumentasjon av multivariate analyser

Faktoranalyse av erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser (kapittel 5)

Tabell A3 viser resultatene av en faktoranalyse av korrelasjonskoeffisientene i tabell 14. Korrelasjonene er mellom påstandene som er komplett referert i tabell 13.

Analysen viste at én faktor som alene fanget opp 67.6 prosent av den totale variasjonen i de opprinnelige seks variablene. Tabell A3 viser at samtlige seks erfaringsvariable lader kraftig, og i samme retning, på denne faktoren.

Gitt den måten spørsmålene er stilt på betyr høy score på faktoren at respondentene synes påstandene i tabell 13 passer godt/svært godt, dvs. at de har kritiske synspunkter på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

TABELL A3

Faktorladninger. Korrelasjoner mellom de opprinnelige variablene og faktoren som oppsummerer virksomhetenes erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. N = 97.

Erfaringer med arbeidstidsbestemmelsene	Faktorladninger
1) Praktisering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid kan komme i konflikt med andre lover	.733
2) Arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser begrenser medarbeidernes faglige utfoldelse	.745
3) Arbeidsmiljøloven kan komme i veien for å utnytte vårt materiell og være fasiliteter effektivt	.838
4) Arbeidsmiljøloven kan gjøre våre tjenester vanskelig tilgjengelige for brukere/pasienter/publikum	.902
5) Kombinasjon av arbeidsmiljølov og avtaleverk hindrer arbeidstider tilpasset arbeidstakere med ulike behov	.886
6) Tariffavtalene i vår virksomhet har strammere arbeidstidsbestemmelser enn arbeidsmiljøloven	.569

Regresjonsanalyser av erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser (kapittel 5)

Tabell A4 viser resultatet av to regresjonsanalyser. Den første inkluderer bare sektortilknytning, mens den andre føyer egne arbeidstidsordninger til analysen.

Sektortilknytning er operasjonalisert med den samme firedelingen som benyttes ellers i rapporten. Arbeidstidsordninger måles ved de to profilene som uttrykker virksomhetenes bruk av avvikende og alminnelige arbeidstidsordninger – jfr. kapittel 3, figur 5.

Effekten av sektortilhørighet måles ved hjelp av tre dummy variable, en for hver av sektorene helse, samferdsel og kultur. Variablene antar verdien 1 dersom virksomheten er representert i sektoren, 0 ellers. «Annet» er referansekategori som effektene av de tre dummy-variablene måles opp mot.

TABELL A4

Regresjon av erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser på sektortilknytning og virksomhetens egne arbeidstidsordninger

Variable	Panel A: Kun sektortilknytning			Panel B: Komplett modell		
	B	Beta	P	B	Beta	P
Helsesektor	.927	.451	.000	.594	.289	.011
Samferdselssektor	.711	.318	.028	.223	.079	.449
Kultursektor	.295	.119	.309	.177	.071	.490
Alminnelige arbeidstidsordninger				-.357	-.391	.000
Avvikende arbeidstidsordninger				.246	.305	.001
Konstant		.495			.263	
R2 «forklart» variasjon		.144			.351	

Følgende resultater kommer fram:

- Modellen som bare inkluderer sektor (Panel A) viser det samme som tabell 9: Sammenlignet med «Annet» har helse- og samferdselsvirksomhetene mest negative erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser, mens kulturvirksomhetene oftere gir uttrykk for mindre kritiske vurderinger.

- Alminnelige og avvikende arbeidstidsordninger har stor selvstendig forklaringskraft på virksomhetenes erfaringer med lovens bestemmelser (Panel B). Jo større innslag virksomhetene har av alminnelige arbeidstidsordninger, jo mer positive erfaringer har de med arbeidstidsbestemmelsene. Virksomheter som har et stort innslag av avvikende arbeidstidsordninger har langt oftere negative erfaringer.

- Når alminnelige og avvikende arbeidstidsordninger tas inn i analysen øker modellens «forklarte varians» fra 14.4 prosent til 35.1 prosent.

- Det meste av effektene av sektortilknytning blir borte når egne arbeidstidsordninger kontrolleres for. Ved å sammenligne regresjonskoeffisientene synker effekten av helse fra .927 til .594, og samferdsel synker fra .711 til 223.

- Uttrykt annerledes: Når det er mest vanlig med kritiske synspunkter på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser innen helse og samferdsel skyldes det i overveiende grad at disse sektorene gjør mye bruk av avvikende arbeidstidsordninger og mindre bruk av alminnelige arbeidstidsordninger. Egne arbeidstidsordninger har derimot minimal betydning for at kulturvirksomhetene jevnt over har mer positive erfaringer med arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

- Helse har fortsatt en ikke ubetydelig signifikant effekt på erfaringene med arbeidsmiljøloven, uavhengig av bruken av avvikende og ordinære arbeidstidsordninger. Den standardiserte regresjonskoeffisienten (Beta) er fortsatt .289, selv etter at egne arbeidstidsordninger er kontrollert for.[1] Det er åpenbart noe med helsesektoren, uvisst hva, som gir virksomhetene spesielle utfordringer med å tilpasse seg arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser.

1 Den standardiserte regresjonskoeffisienten varierer normalt mellom -1 og +1.

Faktoranalyse av virksomheters erfaringer med offentlige tilsyn (kapittel 7)

Faktoranalysen av korrelasjonsmatrisen i tabell 19 viste at 66.6 prosent av variasjonen i virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsyn kan reduseres til én erfaringsdimensjon (faktor). Faktorladningene, som viser hvor sterkt hver av de opprinnelige variablene preger erfaringsdimensjonen, går fram av tabell A5.

TABELL A5

Faktorladninger.
Korrelasjoner mellom de opprinnelige variablene og faktoren som oppsummerer virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsynsordninger. N = 88.

Erfaringer med offentlige tilsyn	Faktorladninger
1) Mer omfattende tilsynskontroller	.752
2) Behov for mer samordning av tilsyn	.864
3) Avviksorientert tilsyn dominerer	.651
4) Tilsynsrapporter kan gi unyansert bilde	.710

Faktoranalyse av virksomheters rapportering til offentlige myndigheter (kapittel 8)

En faktoranalyse av korrelasjonsmatrisen i kapittel 8 viste at variablene i tabellen (minus digitalisering) grupperer seg rundt to uavhengige dimensjoner. Til sammen fanger disse to dimensjonene opp 57.5 prosent av variasjonen i de seks resterende variablene.

Tabell A6 viser faktorladninger, og som nevnt over består disse av parvise korrelasjoner mellom de to faktorene og de opprinnelige variablene. Faktorladningene gjør det mulig å gi faktorene et substansielt innhold. Høye faktorladninger betyr at en variabel veier tungt på den aktuelle faktoren.

TABELL A6

Faktorladninger
Korrelasjoner mellom de opprinnelige variablene og faktoren som oppsummerer virksomhetenes erfaringer med offentlige tilsynsordninger. N = 98.

Rapportering til det offentlige	Faktorladninger	
	Volumprofil	Nytteprofil
Rapportering blir mer omfattende	.867	.103
Rapportering blir mer detaljert	.834	-.007
Rapportering gjelder mest det som er lett å måle	.804	.125
Rapportering kompliseres av lite samordning	.730	-.254
Rapportering følges i liten grad opp overfor oss	.285	-.793
Rapporteringen påvirker politikken på vårt område	.293	.656

LITTERATUR

Colbjørnsen, Tom (2015) *Daglige lederes handlingsrom i statlige selskaper og helseforetak.* Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter

Colbjørnsen, Tom (2017) *Kunsten, kulturen og sjefen. Daglige lederes handlingsrom i kunst- og kulturinstitusjoner.* Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Colbjørnsen, Tom (2018) *Forretning, politikk og det praktisk mulige. Statlig eierskap og styrets rolle.* Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Colbjørnsen, Tom (2019) *Og bakom synger Stortinget. Statens sektorpolitiske styring.* Oslo: Arbeidsgiverforeningen Spekter.

Deloitte (2019) *Gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.* Oslo: Deloitte/Nærings- og fiskeridepartementet. Rapport. *https://www.regjeringen.no/contentassets/0f8355831ed346c38fba23362eaa59be/helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet.pdf*

Difi (2019) *Innbyggerundersøkelsen 2019.* Difi-rapport 2019:8.

Finansdepartementet (2015) *Reglement for økonomistyring i staten.* Oslo: Finansdepartementet.

Fougner, Jan (2019) *Norsk Arbeidsrett – styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern.* Oslo: Universitetsforlaget

Gisle, Jon (2918) «*Prosessuell*» I: *Store norske leksikon. https://snl.no/prosessuell*

Hedegaard Hein, Helle (2012) *Primadonnaledelse. Når arbeijdet er et kald.* København: Gyldendal Business.

Lie, Einar (2005) «Økonomisk politikk i det 20. århundre**»**. *Historisk tidsskrift.* Vol 85.

Lindøe, Preben Hempel; Jacob Kringen og Geir Sverre Braut (2015). *Risiko og tilsyn. 2. utgave.* Oslo: Universitetsforlaget

March, James G. (1994) *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen.* New York: The Free Press.

Meld. St. 8 (2019-2020) *Statens direkte eierskap i selskaper. Bærekraftig verdiskaping.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU (2016) *Arbeidstidsutvalget.* NOU 2016:1.

NOU (2020). *Blindsonen. Gransking av feilpraktisering av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området.* NOU 2020:9.

Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet.* Oslo: Riksrevisjonens administrative rapport, nr. 2, 2014.

Riksrevisjonen (2016) *Undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet.* Oslo: Riksrevisjonen Dokument 3:15 (2015-2016)

Scott, W. Richard (2014) *Institutions and Organizations. Ideals, Interests, and Identities. Fourth Edition.* Los Angeles: SAGE Publications.

St. meld. 17 (2002/2003) *Om statlige tilsyn.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St. meld.19 (2008/2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.* («Forvaltningsmeldingen»).

Suchman, Mark C. (1995) «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches» *Academy of Management Review*, Vol. 20, pp 571- 610.

Østerud, Øyvind (2017) «Makt- og demokratiutredningen – politikkens retrett?» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift,* Vol. 33, nr. 2

Design og layout: Anagram Design

ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER