

Bruk av administrative sanksjoner og straff i Arbeidstilsynet

Rapport nr. 40-2025

SØA

Samfunns-
økonomisk
Analyse

Rapport nr. 40-2025 fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-284-1
Oppdragsgiver:	Justis- og beredskapsdepartementet
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	12.12.2025
Forfattere:	Jørgen Ingerød og Marthe Norberg-Schulz

Borggata 2B
N-0650 Oslo
Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten inngår som en del av en større analyse av etterlevelseeffektene av straff, administrative sanksjoner og andre forvaltningsrettslige reaksjoner. Formålet med prosjektet er å styrke det empiriske grunnlaget for å vurdere arbeidsdelingen mellom politi og påtalemyndighet og ulike kontrolletater. I prosjektet inngår Miljødirektoratet, Tolletaten, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten og Fiskeridirektoratet. Analysen skal også bidra til økt innsikt i hvordan disse aktørene håndhever lover og regler, med særlig vekt på forskjellen mellom kontrolletatenes bruk av administrative sanksjoner og politi- og påtalemyndighetens bruk av strafferettslige reaksjoner.

I denne rapporten presenterer vi omfanget av tilsyn utført av Arbeidstilsynet i perioden 2015-2024, inkludert hvilke regelbrudd som ble avdekket, hvilke reaksjoner som ble gitt, og hva utfallet av disse har vært.

Stor takk rettes til alle fra Arbeidstilsynet som har deltatt i møter og intervjuer for verdifull bistand med data og for innsikt i etatens arbeid og praksis. Takk også til Arbeids- og inkluderingsdepartementet for nyttige innspill underveis.

Data benyttet i denne analysen er tilgjengeliggjort av Arbeidstilsynet. Samfunnsøkonomisk Analyse er ansvarlig for analyser og tolkninger basert på de tilgjengeliggjorte dataene.

Oslo, 12. desember 2025

Jørgen Ingerød
Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Sammendrag

Denne delrapporten analyserer Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet i 2015-2024, med vekt på bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelser. Vi ser på utvikling i saker, kjennetegn ved ulike reaksjoner og virksomhetenes etterlevelse over tid, samt datagrunnlagets egnethet for effektanalyser.

Samfunnsøkonomisk Analyse (SØA), KPMG og Skatteforsk - Norwegian Centre for Tax Research har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å analysere av etterlevelseeffektene av straff, administrative sanksjoner og andre forvaltningsrettslige reaksjoner. Prosjektet omfatter seks kontrolletater: Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Miljødirektoratet, Tolletaten, Arbeids- og velferdsetaten og Fiskeridirektoratet.

Denne delrapporten kartlegger Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet i perioden 2015-2024, herunder hvilke brudd som er avdekket, hvilke reaksjoner som er gitt, og hvilke utfall disse har fått. Rapporten inkluderer også en deskriptiv analyse av nye tilsyn hos virksomheter som tidligere har fått pålegg, blitt ilagt overtredelsesgebyr (OTG), eller blitt anmeldt av Arbeidstilsynet.

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og sanksjonsmuligheter

Arbeidstilsynet skal sikre at virksomhetene i norsk arbeidsliv oppfyller krav til helse, miljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksomheters etterlevelse av krav i arbeidsmiljøregelverket. Tilsynene er risikobaserte, og omfatter særlig næringer og virksomheter med høyere sannsynlighet for helse-, miljø- og sikkerhetsrisiko, der det er større fare for skader, sykdom eller kritikkverdige forhold. Videre baseres utvalget blant annet på tips, rapporterte ulykker eller meldinger om arbeidsrelatert sykdom. Dette innebærer at data som ligger til grunn for vår analyse ikke er representativt for hele arbeidslivet.

Ved brudd på regelverket kan Arbeidstilsynet fatte vedtak om pålegg, tvangsmulkt og stans. Disse regnes som forvaltningsrettslige reaksjoner. Ved mer alvorlige eller gjentatte brudd kan det ilegges overtredelsesgebyr (OTG), som regnes som en administrativ sanksjon og er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Alvorlige forhold kan også anmeldes til politiet for videre straffeforfølgning.

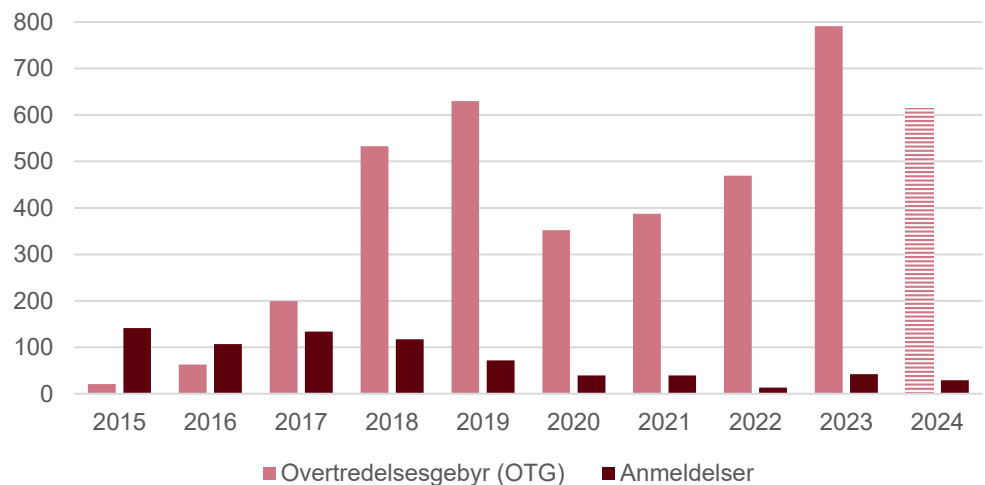
Forbudet mot gjentatt forfølgning («dobbelstraff») innebærer at Arbeidstilsynet i alvorlige saker må velge mellom overtredelsesgebyr (administrativ sanksjon) og anmeldelse til politiet (straffesakssporet), innenfor rammene av tilsynets anmeldelsesinstruks. Forvaltningsloven krever at valg av spor skal skje i samråd med påtalemyndigheten. Et sentralt spørsmål er hvilken reaksjon som i størst grad fører til bedre etterlevelse.

Utvikling i antall saker i det administrative og strafferettslige sporet

I perioden 2015-2024 har Arbeidstilsynet registrert nær 128 000 tilsyn. Antall årlige tilsyn har gått noe ned over perioden, men har ligget rundt 12 000 årlig siden pandemien. Andelen tilsyn med avdekkede brudd har vært stabil på rundt 70 prosent.

Pålegg er den klart mest brukte reaksjonsformen, og ble ilagt i nesten 62 000 saker. I over 80 prosent av sakene med reaksjon er pålegg den eneste reaksjonen, og så godt som alle er dokumentert oppfylt.

Figur 1 Antall overtredelsesgebyr og anmeldelser. 2015-2024



Note: OTG er lagt til året i vedtaksdatoen. Datasettet ble laget før årsslutt i 2024, og antall overtredelsesgebyrer er noe høyere enn vist her. Datasettet vi har om anmeldelser gjelder for perioden 2017-2024. Vi har hentet totalt antall anmeldelser i 2015 og 2016 fra Arbeidstilsynets årsrapporter, men har ikke detaljert informasjon om disse.
Kilde: Arbeidstilsynet

OTG har blitt brukt i økende grad siden Arbeidstilsynet fikk hjemmel til dette i 2014. Fra kun 20 vedtak i 2015 ble det i 2023 registrert nær 800 vedtak. Totalt er det registrert over 4 000 OTG i perioden. Økningen henger sammen med en bevisst skjerping av reaksjonspraksis i Arbeidstilsynet over tid.

I samme periode har antall anmeldelser falt, fra rundt 100 årlig før pandemien til rundt 30-40 i årene etter. Totalt er det registrert 485 anmeldelser i perioden.

Kjennetegn ved saker i det administrative og strafferettslige sporet

OTG ilegges oftest ved brudd på krav til arbeidstakernes fysiske arbeidsmiljø, særlig ved mangelfull sikring ved arbeid i høyden og manglende opplæring i bruk av maskiner og utstyr. Videre er det etablert praksis å ilagge lave gebyrer ved manglende HMS-kort.

Omtrent halvparten av anmeldelsene har bakgrunn i en alvorlig arbeidsulykke. Disse gjelder ofte brudd på regler om sikkerhet, rutiner og opplæring i risikofyllt

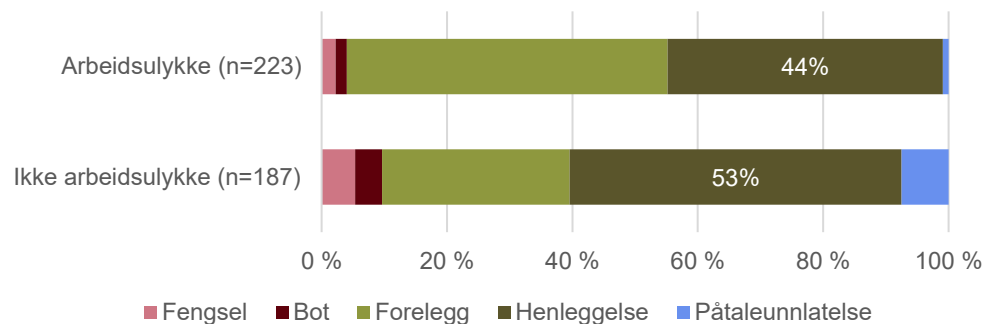
arbeid. Anmeldelser uten arbeidsulykker gjelder i større grad brudd på arbeidstidsbestemmelser, lønns- og arbeidsvilkår i allmenngjorte tariffavtaler og manglende etterlevelse av tidligere vedtak om for eksempel stans.

Vi observerer at det finnes saker i begge spor der de samme undertemaene er brutt, men vi har ikke informasjon om bruddenes alvorlighetsgrad, som kan forklare valg av reaksjonsform. Informanter fra Arbeidstilsynet peker likevel på at flere av sakene i de to sporene har mange likhetstrekk. Et unntak er saker som kun gjelder brudd på HMS-kort, som sjelden anmeldes.

Kjennetegn ved anmeldelser med ulike utfall i straffesakssporet

Om lag halvparten av anmeldelsene med registrert utfall i perioden 2017-2024 er henlagt av politiet. Arbeidstilsynets anmeldelser varierer i innhold og omfatter ulike typer lovbrudd og alvorlighetsgrader. Vi kan ikke observere i datagrunnlaget om henleggelsene skjer før eller etter etterforskning, men vi finner at anmeldelser knyttet til arbeidsulykker i mindre grad henlegges enn saker uten arbeidsulykker.

Figur 2 Utfall av Arbeidstilsynets anmeldelser, etter om saken er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykke eller ikke. 2017-2024



Note: Den ene frifinnelsen i datagrunnlaget er lagt under påtaleunntatelse i denne figuren.
Kilde: Arbeidstilsynet

Av samtlige anmeldelser er 16 saker sendt tilbake til Arbeidstilsynet med hjemmel i straffeprosessloven § 71 c, for administrativ oppfølging. En større andel av disse gjelder brudd på arbeidsmiljølovens kapittel 10 og 14, som omhandler henholdsvis arbeidstid og ansettelsesforhold. Det er likevel bare ti prosent av alle sakene med disse bestemmelsene som er overført Arbeidstilsynet.

Virksomheters etterlevelse etter reaksjoner i de to sporene

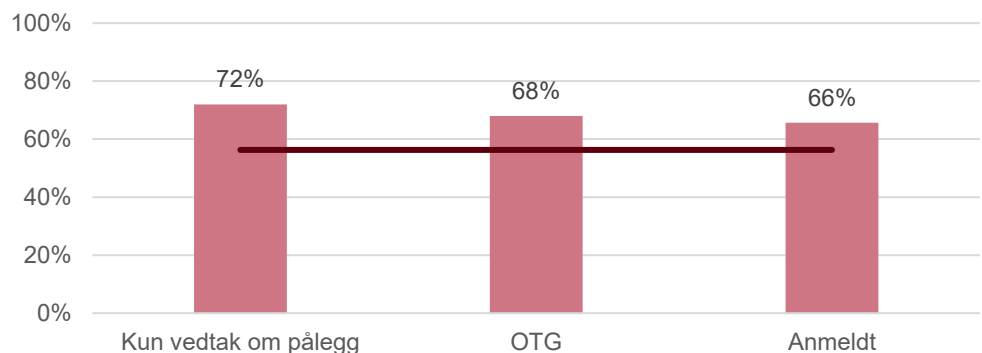
Basert på tilgjengelig datamateriale har vi operasjonalisert etterlevelseseffekter som andelen virksomheter der Arbeidstilsynet finner brudd i et påfølgende tilsyn, gitt at samme virksomheter tidligere har fått en reaksjon. Analysen er avgrenset til virksomheter med minst to tilsyn i perioden 2015-2024. Utvalget består av om lag 10 000 virksomheter som har fått pålegg som eneste reaksjon, 1 100 virksomheter som har fått vedtak om overtredelsesgebyr (OTG), og 134 virksomheter som er anmeldt til politiet og der det er gjennomført minst ett nytt tilsyn i etterkant.

Resultatene viser at det i det første tilsynet etter reaksjon avdekkes minst ett brudd hos mellom 66 og 72 prosent av virksomheter, avhengig av reaksjonstype.

Blant virksomheter hvor det ikke ble avdekket brudd i det første tilsynet, er andelen med brudd i et påfølgende tilsyn 56 prosent (heltrukken linje i figuren under). Hvis vi bruker dette som et referansenivå for «forventet» etterlevelse, kan vi ikke si at noen av reaksjonsformene gir tilstrekkelig grad av etterlevelse i seg selv. Resultatene indikerer likevel noe høyere etterlevelse etter OTG eller anmeldelse, sammenlignet med saker som kun resulterer i pålegg.

Det er samtidig rimelig å anta at virksomheter som har brudd i første tilsyn, generelt har høyere risiko for nye brudd enn virksomheter uten tidligere avvik. Dette kan bety at andelen med nye brudd ville vært enda høyere i fravær av reaksjoner, og at analysen undervurderer faktisk effekt.

Figur 3 Andel virksomheter med minst ett brudd i et påfølgende tilsyn, etter hvilken reaksjon som ble gitt virksomheten i forrige tilsyn. 2015-2024



Note: En andel på 100 prosent betyr at alle foretak er registrert med nye brudd i det påfølgende tilsynet (fravær av etterlevelse), mens 0 prosent ville vært at ingen er foretak har nye brudd (fullkommen etterlevelse). Den heltrukne linjen er andelen virksomheter med brudd i tilsyn 2, hvor Arbeidstilsynet ikke avdekket noen brudd i tilsyn 1.

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på Arbeidstilsynet

For pålegg og OTG har vi i tillegg undersøkt om det er avdekket brudd på det samme undertemaet ved begge tilsyn. Denne analysen gir sterkere indikasjoner på etterlevelse, særlig innen enkelte temaer som arbeidsavtaler, der under halvparten har gjentatte brudd. Også her indikerer resultatene at OTG i noe større grad enn pålegg er forbundet med endret atferd. Antall anmeldelser er for lavt til å gi sikre resultater i tilsvarende analyser.

Arbeidstilsynet egne analyser viser at 88 prosent av overtredelsesgebyrene ilagt i perioden 2014-2022 er innbetalt. Dette tyder på at de fleste ilagte gebyrer faktisk kreves inn og betales, og at vedtak om OTG i praksis gjennomføres.

Regionale forskjeller i antall overtredelsesgebyr og anmeldelser

Det er indikasjoner på regionale forskjeller i hvordan både Arbeidstilsynet og politiet håndterer alvorlige brudd på arbeidsmiljøregelverket. I politisakene varierer andelen henlagte saker mellom politidistriktene, også når vi sammenligner saker innen samme type regelverk. Det kan skyldes forskjeller i sakstype, prioriteringer, ressurser og kompetanse, som er forhold vi ikke fullt ut kan kontrollere for i analysen.

Vi finner også geografiske forskjeller i hvor ofte Arbeidstilsynet ilegger overtredelsesgebyr for samme type brudd. Variasjonen er særlig stor for regelbrudd som gjelder HMS-kort og bygnings- og utstyrsmessige forhold.

Slike forskjeller kan ha flere forklaringer, blant annet ulik alvorlighetsgrad i bruddene, men vi kan ikke observere alvorlighetsgrad direkte i datamaterialet.

Videre arbeid med etterlevelseseffekter

Analysene i denne rapporten gir nyttig innsikt i Arbeidstilsynets bruk av reaksjoner og virksomhetenes atferd i etterkant, men det er flere forhold som begrenser mulighetene for å tolke resultatene som kausale effekter. Fordi Arbeidstilsynet gjennomfører risikobaserte tilsyn, kan virksomheter med flere tilsyn skille seg systematisk fra virksomhet med færre eller ingen tilsyn. Det kan innebære at analysene underdriver den reelle effekten av reaksjonene. I tillegg har vi ikke kontrollert for virksomhetenes næring, størrelse eller om overtredelsesgebyrene faktisk er betalt, noe som også kan påvirke etterlevelsen.

Denne delrapporten er basert utelukkende på Arbeidstilsynets egne data. Analysen viser at det finnes informasjon som kan brukes til å undersøke etterlevelseseffekter, men at begrenset antall observasjoner i enkelte datadeler gjør det utfordrende å gjennomføre mer omfattende statistiske analyser.

Neste steg i det overordnede prosjektet er å koble Arbeidstilsynets data med tilsvarende data fra de øvrige kontrolletatene (der dette er mulig), samt med informasjon fra politiets straffesaksregister. Dette vil gi et bredere grunnlag for å analysere virksomheters atferd før og etter ulike reaksjoner. Funnene fra disse analysene vil bli presentert i en avsluttende hovedrapport for prosjektet.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	II
1 Om oppdraget	1
1.1 Behov for kunnskap om effekter av ulike sanksjoner	1
1.2 Formålet med denne delrapporten	3
1.3 Metodisk tilnærming	4
1.4 Leseveiledning	5
2 Om Arbeidstilsynet	6
2.1 Samfunnsoppdrag og organisering	6
2.2 Arbeidstilsynet gjennomfører risikobaserte tilsyn	7
2.3 Arbeidstilsynets virkemidler	7
3 Litteratur om virkninger av Arbeidstilsynets innsats	10
3.1 Antatt effekt av Arbeidstilsynets innsats	10
3.2 Analyser av effekter av tilsyn	11
4 Kjennetegn ved Arbeidstilsynets saker	13
4.1 Antall tilsyn og oppdagede brudd	13
4.2 Flertallet av saker avsluttes etter vedtak om pålegg	14
4.3 Betydelig økning i administrative sanksjoner	16
4.4 Kjennetegn ved politianmeldelsene	17
4.5 Kjennetegn ved sakene ilagt overtredelsesgebyr	20
4.6 Sammenlignbare saker i de to sporene	23
5 Utfall av sakene i de to sporene	26
5.1 Utfall av Arbeidstilsynets anmeldelser	26
5.2 Utfall av Arbeidstilsynets overtredelsesgebyrer	31
6 Regionale forskjeller	32
6.1 Anmeldelser	32
6.2 Overtredelsesgebyr	35
7 Etterlevelse etter sanksjoner i de to sporene	37
7.1 Operasjonalisering av etterlevelse	37
7.2 Virkninger på etterlevelse av pålegg	39
7.3 Virkninger på etterlevelse av overtredelsesgebyr	40
7.4 Virkninger på etterlevelse av anmeldelser	42
8 Videre arbeid med etterlevelseseffekter	45
8.1 Vurdering av effektanalyser for Arbeidstilsynet	45
8.2 Koblinger med andre data og videre analyser	47
9 Referanser	48

1 Om oppdraget

Myndighetenes arbeid mot kriminalitet er omfattende og involverer mange sektorer og etater. Den samlede innsatsen omfatter virkemidler rettet både mot å forebygge at lovbrudd skjer og å reagere på lovbrudd som er begått. Et sentralt spørsmål er hvilke tiltak som har størst effekt på etterlevelse av lover og regler, og hvilke som er mest effektive.

I dette kapittelet beskriver vi kort bakgrunnen for og den overordnede problemstillingen i det overordnede prosjektet, før vi ser nærmere på formålet med denne delrapporten om Arbeidstilsynet.

1.1 Behov for kunnskap om effekter av ulike sanksjoner

På starten av 2000-tallet utarbeidet Sanksjonsutvalget et forslag til reaksjoner mot bestemmelser utenfor straffeloven (særlovgivning). Reaksjonene var ment å gi et *mer effektivt* og nyansert *sanksjonssystem*, med mindre bruk av straff (NOU 2003: 15). Utvalget presenterte fem hensyn som vurderingen av kriminaliseringen av brudd på særlovgivningen bør knyttes til, hvorav ett uttrykker at «(...) det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller andre tiltak» (ibid., s. 20).

Andre hensyn Sanksjonsutvalget mente må ligge til grunn for kriminalisering av brudd på særlovgivningen var at straff bare bør brukes ved *alvorlige* overtredelser, og at det bør være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen *håndhevet*. Utvalget mente det var uheldig med et stort antall tomme trusler der straffebestemmelser for mindre alvorlige lovbrudd i praksis ikke ble håndhevet (ibid., s. 19).

Sanksjonsutvalget ga en grundig redegjørelse for spekteret av tilgjengelige reaksjoner i ulike reaksjonsspor, fra de som ikke har såkalte pønale formål til de som har et framtreddende pønalt formål (NOU 2003: 15, s. 42). Formålet med dette prosjektet er å analysere etterlevelseseffekter av strafferettslige reaksjoner, administrative sanksjoner og forvaltningsrettslige reaksjoner.

Andre tiltak, som for eksempel tilskudd, informasjon, veiledning eller merkeordninger, holdes utenfor analysen.¹

Forvaltningsrettslige reaksjoner, som tvangsmulkt, forsinkelsesavgift eller lignende «purregebyrer» har som formål å gjenopprette lovlig tilstand. Disse er imidlertid ikke tilbakeskuende på samme måte som strafferettslige reaksjoner og administrative sanksjoner. Forvaltningsrettslige reaksjoner anses derfor *ikke* som straff.

Administrative sanksjoner regnes derimot som straff i henhold til den europeiske menneskerettskonvensjonen. Forbudet mot gjentatt forfølgning («dobbeltraff»)² gjør derfor at det må legges opp til sanksjonering i ett spor: Enten må forfølgningen skje i det *administrative sporet* med sikte på at det skal ilegges en administrativ sanksjon, eller forholdet må anmeldes til politiet med henblikk på straffesak (*straffesakssporet*) (NOU 2003: 15, s. 21).

Forvaltningsloven § 43. (anvendelsesområde)

Med administrative sanksjoner menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.

Note: Kapittel IX om administrative sanksjoner (§§ 43-50) i forvaltningsloven ble tilføyd ved lov 27 mai 2016.

Figur 1.1 illustrerer gangen i de to sporene. Dersom kontrolletatene anmelder lovbrudd til politiet igangsettes en prosess for straffesaksbehandling. Med straffesaksbehandling menes etterforsking, påtaleavgjørelser, iretteføring og fullbyrding av dom (Riksadvokaten, 2018). Påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges. Begrunnelse for å henlegge saken kan være at det ikke foreligger tilstrekkelig bevis, at forholdet ikke anses som straffbart, at det ikke anses som ressursmessig rimelig å fortsette etterforskningen eller på grunn av manglende kapasitet. Straffeprosessloven åpner videre for at påtalemyndigheten kan henlegge en straffesak, og overføre saken til administrativ forfølgning i forvaltningen, jf. straffeprosessloven § 71 c.

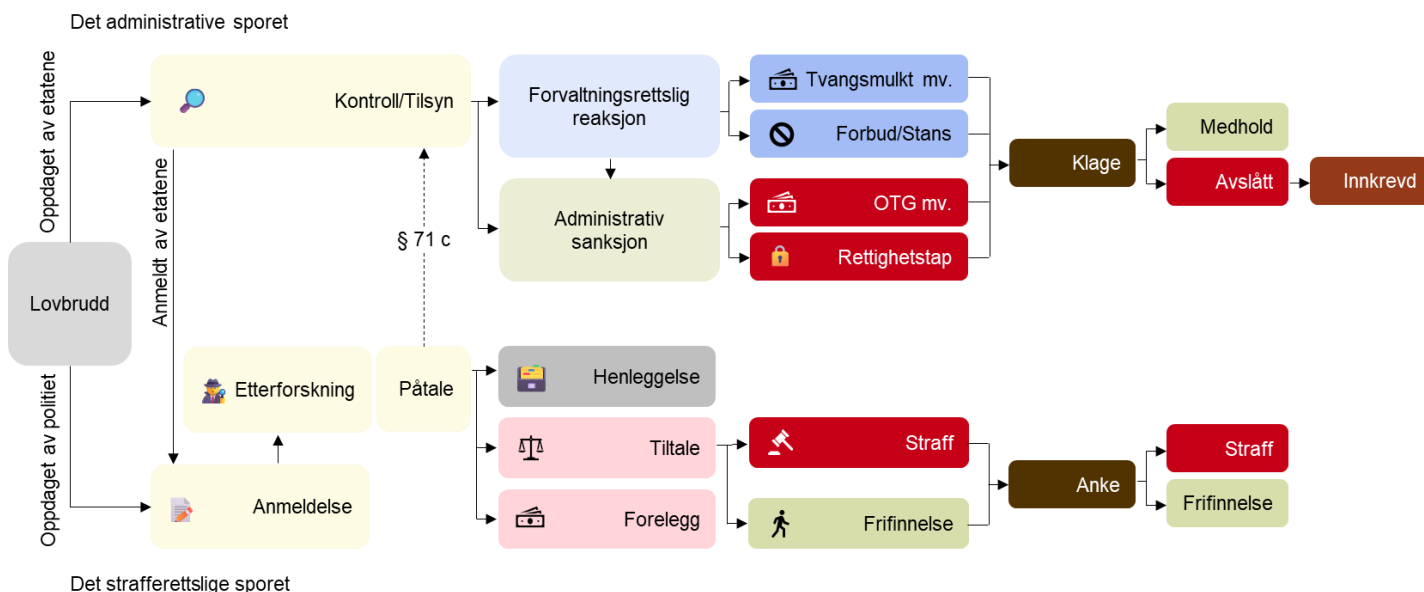
Dersom kontrolletatene velger å forfølge saken i det administrative sporet, er det flere muligheter. Antall virkemidler varierer mellom ulike kontrolletater. De fleste av kontrolletatene inkludert i dette prosjektet har blant annet mulighet til å ilegge et såkalt overtredelsesgebyr (OTG). Hvor store gebyrer etatene har hjemmel til å ilegge varierer betydelig. Arbeidstilsynets virkemidler er nærmere beskrevet i kapittel 2 av denne rapporten.

I straffesakssporet kan dommen ankes. I det administrative sporet kan vedtaket om en reaksjon eller sanksjon påklages. Eventuelle ilagte gebyr innkreves først ved endelig vedtak. Selve innkrevingen skjer gjerne via Statens innkrevingssentral.

¹ Disse virkemidlene holdes først og fremst utenfor fordi det er i tråd med det utlyste oppdraget, men det er også gjort flere analyser av bl.a. Arbeidstilsynet selv av effekter av denne typen tiltak.

² <https://jusinfo.no/straffeprosess/retten-til-en-rettferdig-rettergang/forbudet-mot-dobbeltraff/>

Figur 1.1 Illustrasjon av saker i henholdsvis det administrative sporet og straffesakssporet



Note: Overtredelsesgebyr (OTG) er ett eksempel på en administrativ sanksjon som kan ilegges av de fleste kontroll- og tilsynsetatene som omfattes av prosjektet. Andre eksempler på pengemessige administrative sanksjoner er tilleggsskatt (Skatteetaten) og tilleggsgjeld (Tolletaten).
Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Straffeprosessloven § 71 c

Påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt.

Note: Tilføyd ved lov 27 mai 2016.

Siden Sanksjonsutvalget leverte sin utredning, har det skjedd en betydelig utvikling i både hjemmelsgrunnlaget for og bruken av administrative sanksjoner i flere kontroll- og tilsynsetater (Mohn, 2023). Antall lovparagrafer med hjemmel for overtredelsesgebyr har økt fra under ti i 2003 til 118 i 2023 (NyAnalyse, 2024). Prop. 81 L (2021-2022) påpekte at antallet lover med slike hjemler hadde doblet seg sammenlignet med de omtrent 45 lovene som ble kartlagt i Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av Sanksjonsutvalgets utredning i Prop. 62 L (2015-2016). Til tross for denne utviklingen, mangler det fortsatt kunnskap om hvordan ulike reaksjonsformer påvirker etterlevelsen av regelverket. For at kontrolletatene skal kunne gjøre velinformerte valg av reaksjonsspor, er det behov for mer data, kunnskap og forskning på sammenhengen mellom reaksjonstype og etterlevelseeffekter.

1.2 Formålet med denne delrapporten

Dataomfang og -tilgjengelighet varierer mellom de seks etatene som inngår i prosjektet. Vi utarbeider derfor delrapporter for hver enkelt etat. Formålet med delrapportene er å kartlegge tilgjengelige data og utarbeide deskriptiv statistikk for saker om forfølges i henholdsvis det administrative sporet og

straffesakssporet. Samarbeidet mellom etatene, og mellom den enkelte etat og politiet, blir beskrevet i en egen rapport.

Denne delrapporten omhandler Arbeidstilsynets bruk av forvaltningsrettslige reaksjoner, administrative sanksjoner og politianmeldelser i perioden 2015-2024. I arbeidet har vi tatt utgangspunkt i følgende analysespørsmål:

- Hvordan har utviklingen i antall saker i det administrative sporet og straffesakssporet vært de siste årene?
- Hva kjennetegner saker der Arbeidstilsynet ilegger overtredelsesgebyr, sammenlignet med saker som politianmeldes?
- I hvilken grad er det systematiske forskjeller på saker som får ulike utfall i straffesaksbehandlingen?
- Hva skjer med virksomhetene som ilegges overtredelsesgebyr, og i hvilken grad kreves gebyrene faktisk inn?
- I hvilken grad er det regionale forskjeller i vedtak og utfall av saker i henholdsvis det administrative sporet og straffesakssporet?

Denne delrapporten er basert på data overlevert fra Arbeidstilsynet. For prosjektet som helhet er målet å analysere data på tvers av samtlige kontroll- og tilsynsetater, samt å supplere med informasjon fra Straffesaksregisteret (Strasak).

1.3 Metodisk tilnærming

Utgangspunktet for arbeidet med denne delrapporten var å utføre kvantitative analyser av data fra Arbeidstilsynet. Underveis ble det klart at det var behov for å supplere data med kvalitativ informasjon. De kvantitative analysene er derfor supplert med gruppeintervjuer med personer i henholdsvis avdeling for tilsyn og avdeling for arbeidslivskriminalitet i Arbeidstilsynet, samt relevant dokumentasjon og litteratur som finnes fra tidligere.

Vi har fått oversendt to datasett fra Arbeidstilsynet; ett med informasjon om funn og reaksjoner i gjennomførte tilsyn og ett om registrerte anmeldelser.

Tilsynsdataene inneholder alle gjennomførte tilsyn, der det er utarbeidet en tilsynsrapport for perioden 2015-2024. Dataene inneholder informasjon om det er avdekket brudd på kontrollpunktene det ble ført tilsyn med. Et kontrollpunkt er oftest formulert som et spørsmål, for eksempel «Har virksomheten fastsatt mål for helse, miljø og sikkerhet?». Videre inneholder datasettet informasjon om det er vedtatt henholdsvis pålegg, stans og/eller overtredelsesgebyr på hvert forhold som er kontrollert i tilsynet.

Datasettet om anmeldelser inneholder informasjon om registrerte anmeldelser i perioden 2017-2024. For hver anmeldelse er det registrert hvilke paragrafer i lover og forskrifter anmeldelsen omhandler, samt Arbeidstilsynets registrering av utfall i sakene i straffesakssporet. Anmeldelsene er registrert med egne saksnumre, og er ikke mulig å koble direkte til data om gjennomførte tilsyn. Vi har derfor brukt organisasjonsnummer og dato for registrert anmeldelse for å koble de to datasettene. Med denne koblingen kan vi analysere Arbeidstilsynets funn i eventuelle tilsyn før og etter anmeldelsen.

1.4 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort og overordnet beskrivelse av Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og organisering. Videre beskriver vi de forvaltningsrettslige reaksjonene, administrative sanksjonene og strafferettslige reaksjonene Arbeidstilsynet har til rådighet for å reagere på avdekkede lovbrudd. I kapittel 3 gir vi en kort oppsummering av relevant litteratur om virkninger av Arbeidstilsynets innsats gjennom veiledning og tilsyn.

I kapittel 4 presenterer vi deskriptive analyser av utviklingen i antall saker Arbeidstilsynet forfølger i henholdsvis det administrative sporet og i straffesakssporet, samt kjennetegn ved de ulike sakene. Videre presenterer vi i kapittel 5 utfallet av saker i de to sporene, inkludert andel saker som blir henlagt i straffesakssporet og i hvilken grad overtredelsesgebyr kreves inn. I kapittel 6 kartlegger vi om det er regionale forskjeller i henholdsvis omfang, kjennetegn ved og utfall av Arbeidstilsynets saker.

I kapittel 7 oppsummerer vi resultatene fra analysene i denne rapporten, og drøfter kort mulige veier videre for analyser av etterlevelseseffekter.

2 Om Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet skal legge premisser for, og følge opp at arbeidslivet holder et høyt nivå med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Informasjon, veiledning og gjennomføring av tilsyn er de viktigste virkemidlene. Ved brudd kan Arbeidstilsynet reagere med pålegg, tvangsmulkt, stans, overtredelsesgebyr eller anmeldelse av forholdene.

I dette kapittelet beskriver vi kort Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og organisering, før vi redegjør for hvilke reaksjoner tilsynet har til disposisjon for å reagere på lovbrudd som avdekkes.

2.1 Samfunnsoppdrag og organisering

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er å legge premisser for, og følge opp, at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet (Arbeidstilsynet, 2025). Samfunnsoppdraget er gitt av Stortinget, og handler om forvaltning, veiledning og tilsyn med at virksomhetene etterlever kravene som stilles i relevante lov- og regelverk. Videre gir årlige tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet økonomiske rammer og angir prioriteringer, mål og rapporteringskrav for Arbeidstilsynets aktivitet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2025).

Med utgangspunkt i samfunnsoppdraget er det utarbeidet tre overordnede mål og kjennetegn ved ønsket tilstand som styrer Arbeidstilsynets innsats, hentet fra Arbeidstilsynets strategi (jf. tabell 2.1).

Tabell 2.1 Overordnede mål i Arbeidstilsynets strategi

Mål 1: Virksomhetene arbeider systematisk med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.	Mål 2: Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår.	Mål 3: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes.
• Trygge ansettelsesforhold og likebehandling • Godt ytringsklima i virksomhetene • Arbeidsforholdet tilpasses til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon	• Fast ansettelse og klare ansvarsforhold • Forsvarlige lønns- og arbeidsvilkår • Forsvarlige innkvarteringsforhold • Et velfungerende arbeidsliv	• Arbeidstakerne har lovlige betingelser, har kunnskap om rettigheter og plikter, og blir ikke utnyttet • Myndighetene er aktive og har effektive kontrollrutiner og kontrollsystemer

Mål 1: Virksomhetene arbeider systematisk med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet.	Mål 2: Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår.	Mål 3: Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes.
Arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene ivaretar og utvikler selv sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet		Gode regelverk, slik at oppdragsgivere og bestillere aktivt bidrar til forebygging

Kilde: Arbeidstilsynet (2025c).

Det er arbeidsmiljøloven og arbeidsmiljøforskriftene som gir rammene for hvordan forholdene på norske arbeidsplasser skal være. I tillegg følger Arbeidstilsynet opp bestemmelser i en rekke andre sentrale lover og forskrifter, blant annet allmenngjøringsloven med tilhørende forskrifter og forskrifter om bruk og håndtering av kjemikalier.

Arbeidstilsynet består av et direktorat og en ytre etat, og er som helhet underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Direktoratet ivaretar styring, ledelse og uavhengig klagebehandling. Den ytre etaten ivaretar de ulike delene av etatens operative kjernevirksomhet, organisert i avdelinger med nasjonalt ansvar for blant annet gjennomføring av tilsyn, kommunikasjon og brukerdiallog, IT, innsatsen mot a-krim mv.

2.2 Arbeidstilsynet gjennomfører risikobaserte tilsyn

Gjennomføring av tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel for å kontrollere at aktørene i arbeidslivet oppfyller kravene i arbeidsmiljøregelverket. I tillegg kommer blant annet informasjon og veiledning overfor arbeidstakere og arbeidsgivere og forvaltning av godkjenningsordninger i utvalgte bransjer.

Hoveddelen av tilsynsaktiviteten er rettet mot næringsaktiviteter, temaer og målgrupper som er forbundet med relativt høy risiko for skader og sykdom. Andre kilder til valg av tilsynsobjekt kan være tips eller andre henvendelser om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, rapporterte arbeidsulykker eller meldinger fra leger om arbeidsrelatert sykdom (Arbeidstilsynet, 2025b).

Konsekvensen for vår analyse er at det utvalget av virksomheter vi observerer i datagrunnlaget fra Arbeidstilsynet ikke er representativt for norsk arbeidsliv, og heller ikke for de enkelte næringsgruppene som i størst grad er representert i datamaterialet. Gitt at Arbeidstilsynets valg av tilsynsobjekter er i tråd med den risikobaserte utvalgsstrategien, forventer vi at en stor andel av de gjennomførte tilsynene vil avdekke minst ett brudd på regelverket.

2.3 Arbeidstilsynets virkemidler

Arbeidstilsynet har flere reaksjoner til disposisjon for å stimulere til at både den enkelte og andre virksomheter etterlever gjeldende regelverk. Arbeidstilsynet har hjemmel til å ilegge en rekke ulike reaksjoner når det avdekkes brudd på regelverket. Hjemlene for Arbeidstilsynets reaksjoner

fastsettes i arbeidsmiljøloven. Stortinget har nylig vedtatt flere endringer i arbeidsmiljølovens regler om Arbeidstilsynets virkemidler og sanksjoner, for å styrke tilsynets muligheter til å reagere mot ulovlige forhold (Prop. 80 L (2024-2025)). Regelendringene trådte i kraft 1. juli 2025.³

Hvilke reaksjoner som ilegges avhenger blant annet av hvor alvorlig bruddet er, om det er akutt fare for arbeidstakerne og om det foregår gjentatte brudd i virksomheten. Dersom det er aktuelt å forfølge et lovbrudd med både administrativt og strafferettslig, skal valget av spor avklares i samråd mellom Arbeidstilsynet og påtalemyndigheten. Arbeidstilsynet kan vedta følgende reaksjoner:

- Forvaltningsrettslige reaksjoner
 - Pålegg
 - Stans
 - Tvangsmulkt
 - Tilbaketrekking av godkjenning
- Administrative sanksjoner
 - Overtredelsesgebyr
- Strafferettslige reaksjoner
 - Anmeldelse til politiet

Vi beskriver kort egenskaper ved de ulike reaksjonsformene under.

2.3.1 Forvaltningsrettslige reaksjoner

Et vedtak om pålegg innebærer at Arbeidstilsynet pålegger virksomheten å rette opp i de forholdene som er brudd på regelverket. Vedtaket har også en frist for når forholdene skal være utbedret.

Arbeidstilsynet kan i noen tilfeller vedta å, helt eller delvis, stanse arbeidet i en virksomhet. Begrunnelse for å stanse virksomheten kan være at tidligere ilagte pålegg ikke er utbedret innen fristen. Stansing av virksomheten brukes da som et pressmiddel. Tilsynet kan også vedta stans dersom det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv og helse, for eksempel som følge av mangelfulle sikkerhetsrutiner ved arbeid i høyden.

Tvangsmulkt brukes som et pressmiddel mot virksomheter som ikke følger opp pålegg innen den gitte fristen. Arbeidstilsynet kan ilegge en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går uten at forholdet er rettet opp etter fristen er utløpt.

I utvalgte bransjer og for enkelte tjenester er det krav om at virksomheten må være godkjent av Arbeidstilsynet. Det gjelder innen bilpleie, hjulskift og hjullagring, renholdsvirksomheter, bemanningsforetak, bedriftshelsetjenester og arbeid med asbest. For hver ordning er det ulike vilkår virksomhetene må oppfylle. Hvis vilkårene ikke lenger er oppfylt, kan Arbeidstilsynet trekke tilbake godkjenningen.

2.3.2 Administrative sanksjoner

Arbeidstilsynet har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr (OTG). OTG brukes som sanksjon ved alvorlige eller gjentatte brudd på regelverket.

³ Merk at datasettet vi bruker i denne analysen gjelder til og med 2024. Eventuelle effekter av disse lovendringene er derfor ikke en del av vår analyse.

Arbeidsmiljøloven § 18-10 fastsetter hva som skal inngå i vurderingen av om OTG skal ilegges, og ved utmålingen:

- a. Hvor alvorlig overtredelsen er
- b. Graden av skyld
- c. Om det foreligger gjentakelse
- d. Om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- e. Om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- f. Om overtredelsen er begått for å fremme virksomhetenes interesser
- g. Om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt virksomheten eller om noen har handlet på vegne av denne
- h. Virksomhetens økonomiske evne
- i. Den preventive effekten

I arbeidsmiljøloven er det fastsatt at OTG ilagt av Arbeidstilsynet kan utgjøre inntil 50 ganger grunnbeløpet i folketrygden eller maks fire prosent av virksomhetens årsomsetning. Det høyeste beløpet av disse setter øvre ramme for gebyret. Fra 1. mai 2025 er grunnbeløpet i folketrygden 130 160 kroner, og 50 G tilsvarer dermed om lag 6,5 millioner kroner.

Arbeidstilsynet skriver selv at formålet med OTG er at virksomheten skal forebygge lovbrudd i framtiden, og samtidig gi et signal til andre virksomheter om at det får økonomiske konsekvenser å ikke etterleve regelverket (Arbeidstilsynet, 2025b). Virksomheter kan ilegges OTG selv om de påleggene som ble gitt etter tilsynet er oppfylt.

2.3.3 Strafferettslige reaksjoner

Dersom Arbeidstilsynet avdekker alvorlige lovbrudd, kan forholdene anmeldes til politiet. Valget om å anmelde gjøres med utgangspunkt i lovbruddenes art, omfang og virkning. Dersom et lovbrudd kan føre til både straff og administrativ sanksjon, følger det av forvaltningsloven og straffeprosessloven at Arbeidstilsynet i samråd med påtalemyndigheten skal avgjøre hvilket spor som velges. Et foretak eller en person kan ikke ilegges både administrative og strafferettslige reaksjoner for det samme forholdet, jf. beskrivelse om dobbeltstraff i kapittel 1.

3 Litteratur om virkninger av Arbeidstilsynets innsats

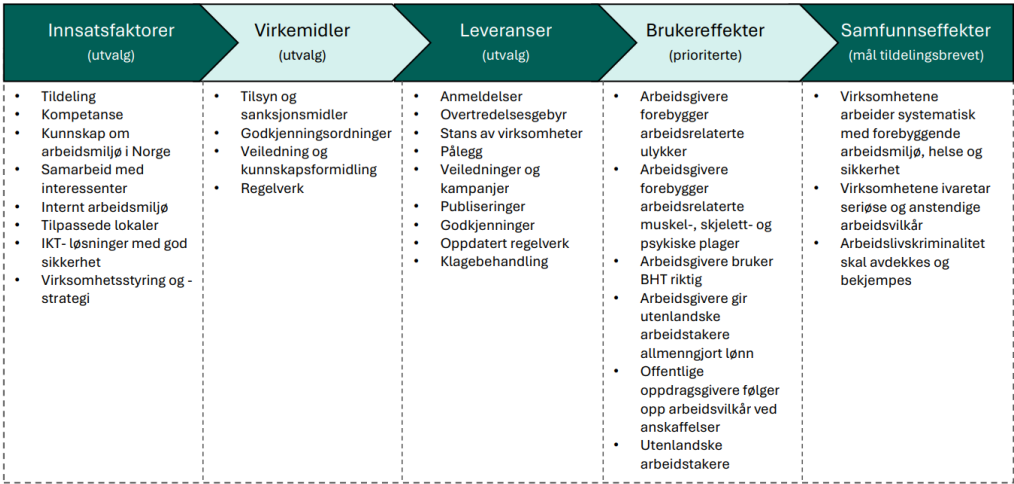
Flere tidligere analyser i Norge og internasjonalt finner at tilsyn har positive effekter på virksomheters etterlevelse av lovkrav. Samtidig er det mer begrenset bevis for effekt på arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse. Vi har i liten grad identifisert analyser av om effektene varierer med ulike typer reaksjoner vedtatt av Arbeidstilsynet.

I dette kapittelet oppsummerer vi et utvalg analyser Arbeidstilsynet selv har gjennomført og annen eksisterende forskning om virkninger av Arbeidstilsynets innsats.

3.1 Antatt effekt av Arbeidstilsynets innsats

Arbeidstilsynets innsats er innrettet med mål om at virksomheter holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i arbeidslivet (i tråd med Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag). Forventet sammenheng mellom Arbeidstilsynets innsats, resultater og effekter er illustrert i figur 3.1, hentet fra Arbeidstilsynets årsrapport for 2024.

Figur 3.1 Sammenhengen mellom et utvalg av innsatsfaktorer og effekter



Kilde: Arbeidstilsynet (2025, s. 10).

Arbeidstilsynets evne til å løse samfunnsoppdraget avhenger av en rekke innsatsfaktorer, tilgjengelige virkemidler gir en rekke leveranser som påvirker virksomhetene direkte og indirekte (Arbeidstilsynet, 2025, s. 10).

Effektkjeden viser at Arbeidstilsynets evne til å løse samfunnsoppdraget avhenger av interne og eksterne ressurser og andre rammebetingelser. Disse setter rammene for omfanget og innretningen av aktiviteter knyttet til blant annet tilsyn og informasjonsarbeid. De umiddelbare resultatene kommer i form av resultater som at målgruppene får relevant informasjon og veiledning for å etterleve regelverket og at kontrollerte virksomheter får vedtak om pålegg og eventuelt OTG, eller i alvorlige tilfeller anmeldes til politiet.

Målet er at Arbeidstilsynets samlede aktiviteter, bruk av virkemidler og leveranser skal sikre at den enkelte arbeidsgiver etterlever regelverket og bidrar til et sikkert, trygt og rettferdig arbeidsliv for alle. Etterlevelse i det enkelte virksomheter vil videre bidra til at de samme målene nås på samfunnsnivå.

3.2 Analyser av effekter av tilsyn

Det finnes flere kilder til informasjon om effekter av Arbeidstilsynets innsats, herunder tilsynets egen statistikk om aktiviteter og resultater, brukerundersøkelser og forskning på Arbeidstilsynets forvaltningsområde.

Arbeidstilsynets egen statistikk viser at 82 prosent av reaksjonene vedtatt i 2024 er dokumentert innfridd av virksomhetene innen slutten av februar 2025. Tilsynet tolker det som et uttrykk for direkte effekter av tilsyn på etterlevelse av kontrollert regelverk (Arbeidstilsynet, 2025, s. 29).

Etter gjennomførte tilsyn, sender Arbeidstilsynet ut en brukerundersøkelse til alle personer de har samlet inn kontaktinformasjon til i tilsynet. Etter tilsyn i 2024 har rundt 2 000 personer svart på brukerundersøkelsen, fordelt på 1 300 gjennomførte tilsyn. Brukerundersøkelsen retter særlig oppmerksomheten mot læring som resultat av tilsyn. To tredeler av respondentene sier at de har fått økt forståelse for risikokartlegging og kunnskap om hvordan virksomheten kan oppnå et godt arbeidsmiljø. Videre svarer rundt to tredeler, både virksomheter som har og ikke har fått pålegg etter tilsynet, at de planlegger å gjennomføre tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet. Brukerundersøkelsen går ikke nærmere inn på effekter av eventuelle overtredelsesgebyr eller anmeldelser etter tilsynene.

STAMI (2024) har gjennomført en randomisert studie for å evaluere hvilke effekter henholdsvis tilsyn og veiledningsseminarer har på blant annet arbeidsmiljøet og de ansattes helse og sykefravær. Hjemmetjenestene i 96 kommuner deltok i studien, og ble fordelt i en kontrollgruppe, en tilsynsgruppe og en veiledningsgruppe. Studien finner positive læringseffekter av både tilsyn og veiledning. Videre ble det avdekket signifikant færre brudd i oppfølgende tilsyn i kommunene i tilsynsgruppen, men ikke en tilsvarende effekt av veiledningsseminarene. På tross av færre brudd på lovens krav, klarte ikke studien å avdekke statistisk signifikante effekter på selvrapporterte helseplager eller sykefravær grunnet muskel- og skjelettlidelser eller psykiske lidelser blant de ansatte. At studien ikke fant effekter på arbeidsmiljø og helse kan for eksempel ha sammenheng med at det gikk relativt kort tid fra tilsynet til effekter ble målt eller at det er vanskelig for arbeidsgiver å påvirke arbeidsmiljøet når arbeidet foregår i brukernes hjem.

STAMI (2017) gjennomførte en kunnskapsoppsummering av fagfellevurdert forskning om effekter av ulike myndighetstiltak på arbeidsmiljø og helse. Kunnskapsoppsummeringen inneholder resultater fra 38 studier, der flertallet var gjennomført i USA, samt land i Vest-Europa og i Canada. Én av konklusjonene fra kunnskapsoppsummeringen var at det finnes sterk evidens for at tilsyn med sanksjonstrussel har statistisk sammenheng med reduksjon i arbeidsskadehyppighet og moderat evidens for at tilsyn med sanksjonstrussel har statistisk sammenheng med økt etterlevelse av lovkrav. Noen av de inkluderte studiene peker også i retning av at tilsyn med straff/sanksjon gir større effekt enn tilsyn uten reaksjon, men finner ingen signifikant av *størrelsen* på bøter. Forfatterne understreker imidlertid at funnenes relevans for Norge er usikker, ettersom flere av studiene er fra 1990- og 2000-tallet og mange er gjennomført i en nordamerikansk kontekst.

I 2017 og 2018 gjennomførte Arbeidstilsynet nye tilsyn med bakerier som tidligere var ført tilsyn med i 2009 og 2010, for å kartlegge effekter av tilsynene (Arbeidstilsynet, 2019). I tilsynene rettet de særlig oppmerksomheten mot mengden melstøv, på grunn av utfordringer med bakerastma i næringen. Resultatene fra effekttilsynene viser at virksomhetene i større grad etterlever sentrale krav i regelverket. I tilsynene fant de at flere etterlever bestemmelser om systematisk kartlegging og vurdering av risikofaktorer i arbeidet og informasjon og opplæring til ansatte om risiko ved og forebyggende tiltak mot eksponering for melstøv. Gjennomsnittlig målt melstøvkonsentrasjon i luften hadde blitt noe lavere, men endringen var liten. Det er derfor ikke mulig å konkludere med at målene om redusert risiko for sykdom og helseplager som følge av eksponering for melstøv er oppnådd.

Arbeidstilsynet (2014) gjorde effektvurderinger av tilsyn i perioden 2008-2012. Effektvurderingene er basert på sammenligning av tilsynsresultater i en gruppe av virksomheter som nylig har hatt et tidligere tilsyn og en gruppe som aldri har hatt tilsyn. Så langt det er mulig er virksomhetene like på øvrige kjennetegn. Analysen viser at det avdekkes signifikant færre brudd hos virksomheter som nylig har hatt tilsyn, enn hos virksomhetene i kontrollgruppen. Resultatene indikerer dermed en signifikant positiv effekt av Arbeidstilsynets gjennomførte tilsyn.

Oppsummert finner flere av analysene vi har gjennomgått en positiv effekt av tilsyn på virksomheters etterlevelse av krav som lover og forskrifter stiller til arbeidsmiljøet. Det er i mindre grad evidens i studiene for at bedre etterlevelse av lovkravene gir bedre arbeidsmiljø eller påvirker arbeidstakernes helse direkte. Bruk og effekter av ulike typer reaksjoner etter tilsyn er i liten grad omtalt i de studiene vi har identifisert.

4 Kjennetegn ved Arbeidstilsynets saker

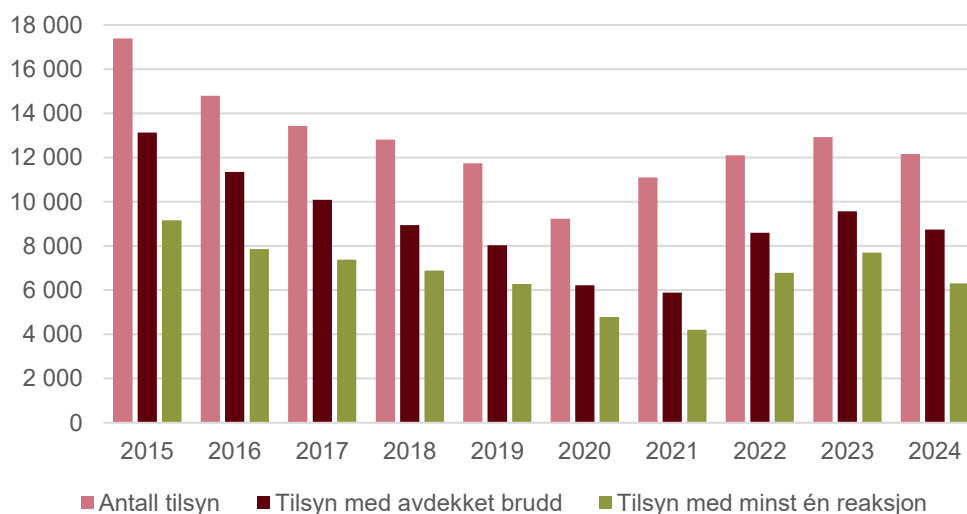
Av alle Arbeidstilsynets tilsynssaker med en reaksjon avsluttes 80 prosent med at virksomhetene oppfyller vedtaket om pålegg. Selv om det utgjør et mindretall av sakene, har det vært en betydelig økning i vedtak om overtredelsesgebyr det siste tiåret. Samtidig er antall anmeldelser fra Arbeidstilsynet redusert.

I dette kapitlet presenterer vi en deskriptiv analyse av omfanget av og kjennetegn ved Arbeidstilsynets saker som behandles i henholdsvis det administrative sporet og i straffesakssporet. Formålet er å kartlegge om saker i de to sporene er sammenlignbare. I dette kapitlet analyserer vi dataene for landet som helhet. Vi ser nærmere på regionale forskjeller i kapittel 6.

4.1 Antall tilsyn og oppdagede brudd

I datamaterialet vi har fått oversendt fra Arbeidstilsynet er det registrert i underkant av 128 000 tilsynssaker i perioden 2015-2024. I et tiårsperspektiv har antall tilsyn falt noe (jf. figur 4.1).

Figur 4.1 Antall tilsyn gjennomført, tilsyn med minst ett brudd og tilsyn med minst én reaksjon. 2015-2024



Note: Det ble gjennomført relativt få tilsyn i 2020 grunnet nedstengning som følge av koronapandemien.
Kilde: Arbeidstilsynet

Etter pandemien har antall tilsyn ligget relativt stabilt rundt 12 000 tilsyn per år. Samlet er det avdekket minst ett brudd i rundt 90 000 gjennomførte tilsyn gjennom hele perioden, som tilsvarer rundt 70 prosent av tilsynene.⁴

Arbeidstilsynet har ilagt minst én reaksjon i til sammen 67 000 tilsyn de siste ti årene, tilsvarende om lag tre av fire tilsyn med minst ett brudd. I rundt ett av fire tilsyn der det ble avdekket minst ett brudd er det altså *ikke* vedtatt en reaksjon fra Arbeidstilsynet.

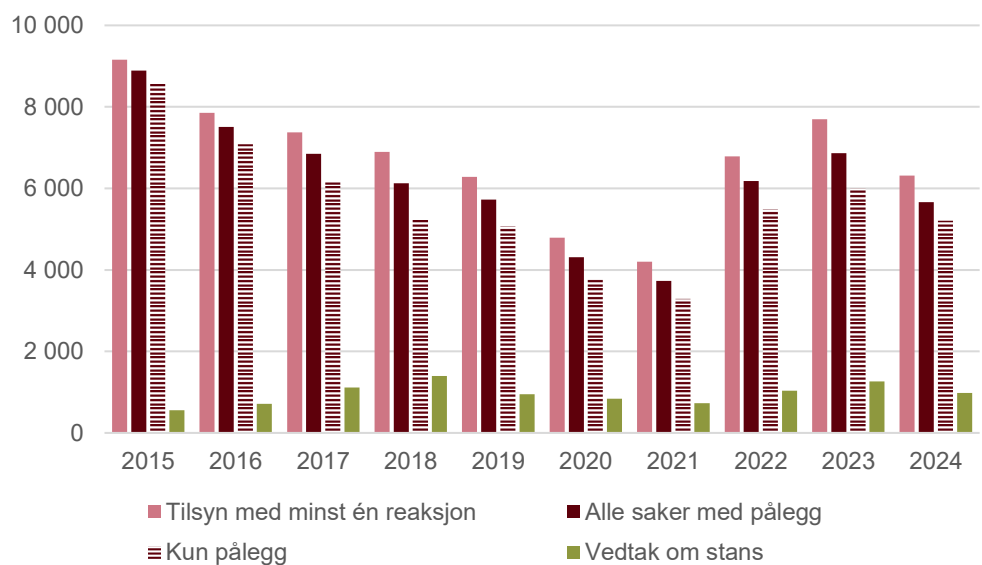
Det er stor variasjon i type brudd som ikke har ledet til en reaksjon. De største gruppene er likevel innenfor undertemaene HMS-kort, bygnings- og utstyrmessige forhold, maskiner og annet arbeidsutstyr, kartlegging, risikovurdering og tiltak, samt arbeidsavtaler. I de fleste tilfeller der det ikke er registrert en reaksjon skyldes det at virksomheten allerede har iverksatt tilfredsstillende forbedringstiltak (Arbeidstilsynet, 2025).

I det følgende vil vi legge vekt på sakene der det er vedtatt minst én reaksjon.

4.2 Flertallet av saker avsluttes etter vedtak om pålegg

Vedtak om pålegg er normalt den første forvaltningsrettslige reaksjonen Arbeidstilsynet iverksetter når det avdekkes brudd på arbeidsmiljøregelverket. Eksempler på dette kan være pålegg om at arbeidsgiver skal kartlegge og risikovurdere inneklima og luftkvalitet i arbeidslokalene i virksomheten. Virksomheten må så dokumentere at pålegget er etterlevd, for eksempel ved å sende kopi av rapport fra gjennomført kartlegging og risikovurdering, inkludert eventuelle tilhørende målinger innen en gitt frist.

Figur 4.2 Antall tilsyn med minst én reaksjon, tilsyn med vedtak om pålegg eller stans. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

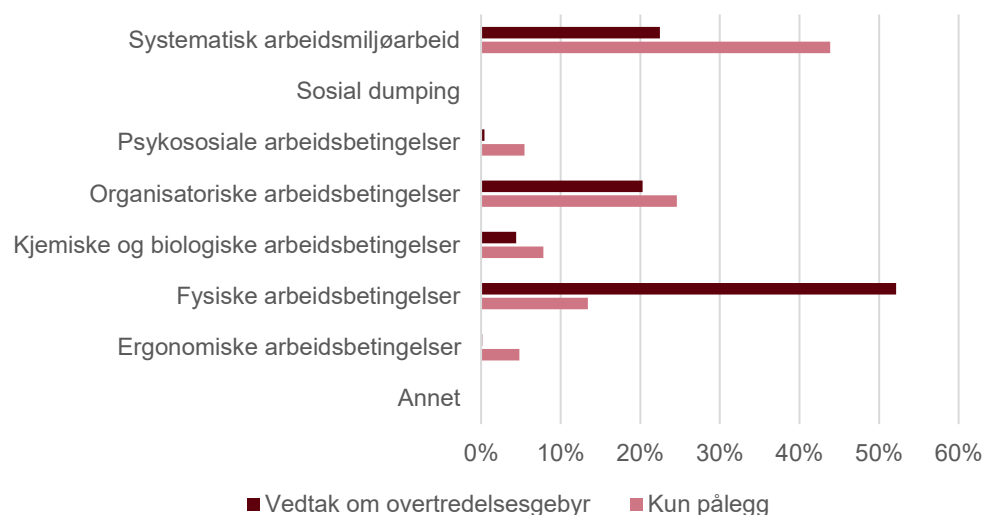
⁴ Ett unntak var i 2020, da det ble avdekket brudd i 53 prosent av tilsynene. Både tilsynsaktiviteten og resultatene ble særlig påvirket av Covid-19-pandemien dette året.

Totalt er det registrert minst ett vedtak om pålegg i nesten 62 000 tilsynssaker de siste ti årene. Det vil si at det er vedtatt et pålegg i mer enn 90 prosent av sakene der Arbeidstilsynet har vedtatt en reaksjon. Videre viser dataene at vedtak om pålegg er den eneste formen for reaksjon i mer enn 80 prosent av tilsynssakene med en reaksjon.

I perioden 2015-2024 er tilnærmet 100 prosent av påleggene registrert som innfridd av virksomhetene.⁵ At virksomhetene dokumenterer utbedring av avdekkede brudd indikerer at pålegg, isolert sett, bidrar til etterlevelse. Samtidig sier ikke disse tallene noe om den langsiktige virkningen av påleggene på virksomhetenes etterlevelse på det området bruddet ble avdekket eller andre områder. For eksempel kan Arbeidstilsynet dokumentere om en virksomhet etterlever pålegg for brudd på én byggeplass, men vi observerer ikke nødvendigvis om virksomheten tar med disse rutinene til den neste byggeplassen.

Stans av virksomheten er en annen forvaltningsrettslig reaksjon Arbeidstilsynet bruker. Stans brukes noen ganger som et pressmiddel for at virksomheter skal etterleve ilagte pålegg om å rette opp brudd på regelverket. Dersom det i tilsyn avdekkes overhengende fare for liv og helse kan Arbeidstilsynet også umiddelbart stanse hele eller deler av virksomheten. Umiddelbar stans av arbeidet kan for eksempel skje dersom det er mangelfull sikring av arbeid i høyden. Samlet er det registrert vedtak om stans i 9 600 tilsyn de siste ti årene. Antallet har variert rundt 1 000 vedtak hvert år. Også vedtakene om stans er i all hovedsak registrert som innfridd, som betyr at virksomheten har utbedret bruddene som lå til grunn for stansingsvedtaket.

Figur 4.3 Fordeling av tema for kontrollpunkter med registrert brudd i tilsynssaker som er avsluttet med kun vedtak om pålegg og saker som er avsluttet med vedtak om overtredelsesgebyr. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Figur 4.3 viser hvilke temaer det er avdekket brudd på i tilsyn som enten avsluttes med kun et vedtak om pålegg eller med et vedtak om overtredelsesgebyr. Tilsyn som ender med pålegg alene, kjennetegnes i stor

⁵ For 2024 er 73 prosent av vedtatte pålegg registrert som innfridd, men det har sannsynligvis sammenheng med at en del saker ikke var avsluttet da datasettet ble laget. For tidligere år er 99 prosent av pålegg registrert som innfridd.

grad av brudd på kontrollpunkter knyttet til virksomhetenes systematiske arbeidsmiljøarbeid. I saker der det ilegges overtredelsesgebyr, er det i langt større grad brudd på kontrollpunkter knyttet til fysiske arbeidsforhold. Flere kjennetegn ved saker med vedtak om overtredelsesgebyr omtales nærmere i kapittel 4.5.

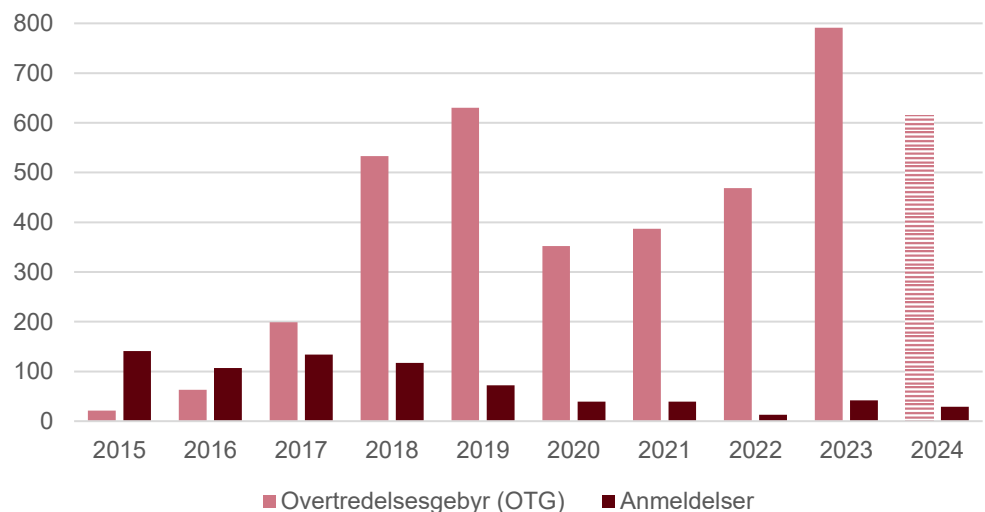
4.3 Betydelig økning i administrative sanksjoner

Når Arbeidstilsynet avdekker mer alvorlige eller gjentakende lovbrudd, er det aktuelt å reagere med en administrativ sanksjon, enten i form av overtredelsesgebyr (OTG) eller ved å anmelde de ulovlige forholdene. Ettersom Arbeidstilsynet ikke kan ilegge OTG og politianmelde det samme forholdet, er det her de står overfor valget om i hvilket spor sakene skal forfølges (se kapittel 1.1). Overordnet har det vært en tydelig vridning i Arbeidstilsynets bruk av henholdsvis administrative sanksjoner og anmeldelser.

I perioden 2015-2019 anmeldte Arbeidstilsynet rundt 100 forhold per år. Til sammenligning har det vært rundt 30-40 anmeldelser hvert år etter 2020.

Samtidig med nedgangen i antall anmeldelser, har bruken av OTG økt. Den store økningen i 2018 henger blant annet sammen med strengere reaksjoner overfor foretak som ikke sikrer sine arbeidstakere i høyden, særlig med bruk av OTG. Det relativt lave antallet OTGer i årene 2020 og 2021 skyldes blant annet Covid-19-pandemien.

Figur 4.4 Antall overtredelsesgebyr og anmeldelser. 2015-2024



Note: OTG er lagt til året i vedtaksdatoen. Datasettet ble laget før årsslutt i 2024, og antall overtredelsesgebyrer er noe høyere enn vist her. Datasettet vi har om anmeldelser gjelder for perioden 2017-2024. Vi har hentet totalt antall anmeldelser i 2015 og 2016 fra Arbeidstilsynets årsrapporter, men har ikke detaljert informasjon om disse.
Kilde: Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet skriver i sin årsrapport at utviklingen fram mot toppåret med 800 overtredelsesgebyrer i 2023 henger sammen med føringer i tildelingsbrevet om bruk av sanksjoner (Arbeidstilsynet, 2024a). I årsrapporten for 2024 er det videre presisert at noe av nedgangen i 2024 skyldes

manglende kapasitet blant juristene i Arbeidstilsynet. Det forventes derfor flere vedtak om OTG i tilsyn gjennomført i 2024, men vedtakene vil gjøres i 2025.

4.4 Kjennetegn ved politianmeldelsene

Dataene vi har fått oversendt inneholder informasjon om Arbeidstilsynets politianmeldelser i perioden 2017-2024. Totalt inneholder datasettet 485 anmeldelser. Det er 449 unike observasjoner av organisasjonsnumre, som betyr at et fåtall virksomheter er observert med flere anmeldelser i løpet av perioden. For hver sak er det blant annet registrert informasjon om virksomheten som er anmeldt, hvilke lover, forskrifter og paragrafer anmeldelsen omhandler og utfallet av saken i straffesakssporet der dette er kjent.⁶

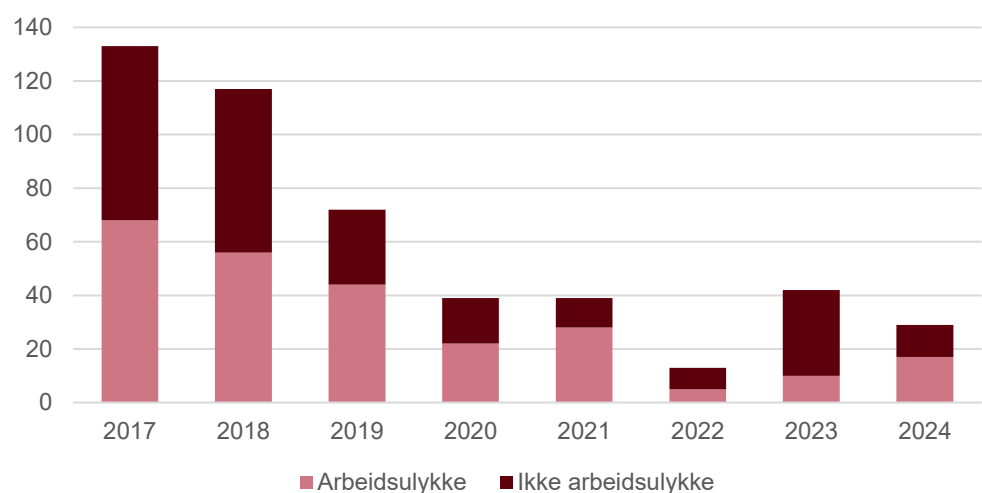
4.4.1 Halvparten av anmeldelsene skyldes arbeidsulykker

Arbeidstilsynets anmeldelser kan overordnet fordeles på to grupper; saker som er opprettet på bakgrunn av alvorlige arbeidsulykker og saker som ikke har bakgrunn i arbeidsulykker.

Når det skjer en alvorlig arbeidsulykke, skal både politiet og Arbeidstilsynet varsles. Varselet igangsetter en prosess for å avdekke årsaken til og om det har skjedd noe straffbart i forbindelse med ulykken. Arbeidsulykker kan for eksempel ha sammenheng med mangelfulle sikkerhetsrutiner. Prosessen kan involvere både politiet og Arbeidstilsynet. Som et resultat av undersøkelsen kan det også avdekkes brudd på andre regelverk enn de som isolert sett er forbundet med ulykken.

Politianmeldelser som ikke har bakgrunn i arbeidsulykker, er saker som opprettes på bakgrunn av Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet. I tilsyn kan det avdekkes brudd på de samme bestemmelsene som ved ulykker, men at det ikke (enda) har resultert i en ulykke. For eksempel kan det foregå arbeid i høyden med mangelfull sikring, uten at noen har falt.

Figur 4.5 Antall anmeldelser, fordelt etter arbeidsulykker og ikke. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

⁶ Jo nyere anmeldelser, jo færre saker er avsluttet i straffesakssporet.

Til sammen har 250 av de 485 registrerte anmeldelsene (drøyt halvparten) vært på bakgrunn av arbeidsulykker. Særlig de siste fem årene har andelen av anmeldelsene som er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykke og ikke variert. I 2023 var det i hovedsak anmeldelser uten arbeidsulykke, mens det i 2021 var motsatt (jf. figur 4.5).

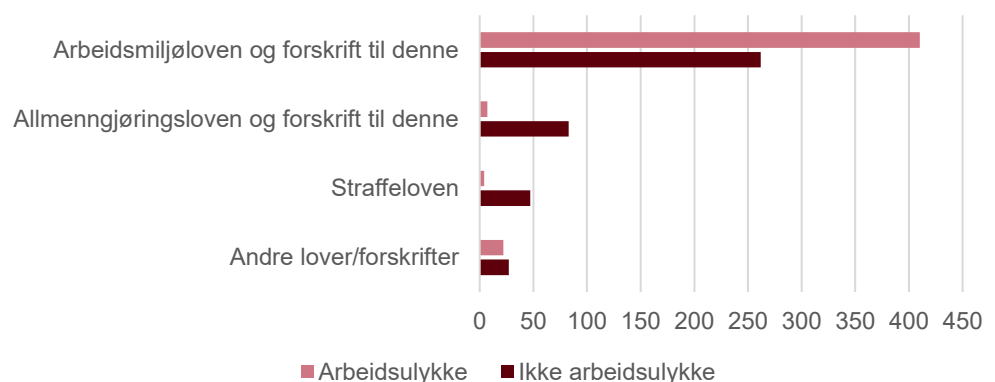
I den videre analysen har vi valgt å skille mellom anmeldelser som er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykker og ikke, fordi vi legger til grunn at både vurderinger av virkemiddelbruk og utfall av sakene er påvirket av om det er skjedd en ulykke eller ikke.

4.4.2 Flest anmeldelser for brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven

For alle anmeldelsene er det registrert hvilke paragrafer i lover og forskrifter anmeldelsen omhandler. I perioden 2017-2024 er det samlet registrert anmeldelser av brudd på 215 unike paragrafer, fordelt på 25 lover og forskrifter.

I underkant av 85 prosent av anmeldelsene omfatter minst én bestemmelse i arbeidsmiljøloven. Dette gjelder uavhengig av om saken er opprettet på bakgrunn av en arbeidsulykke eller ikke. For øvrige lover og forskrifter vi observerer i datasettet, er det imidlertid større forskjeller. Særlig i saker med arbeidsulykker er det vanlig at anmeldelser omfatter bestemmelser i forskrifter til arbeidsmiljøloven. Her er det flest saker knyttet til forskrift om utførelse av arbeid. Forskriften regulerer arbeid som krever særlige beskyttelsestiltak eller utførelsesmåter på grunn av risikofaktorer, for eksempel der arbeidstakere kan komme i kontakt med kjemikalier, asbest eller arbeidet er utsatt for eksplosjonsfare. Deretter kommer forskrift om organisering, ledelse og medvirkning, som blant annet stiller krav til at arbeid organiseres og tilrettelegges på en måte som beskytter arbeidstakere mot fysiske og psykiske belastninger.

Figur 4.6 Antall anmeldelser, fordelt på lover og forskrifter i anmeldelsen. 2017-2024



Note: Søyler i figuren summeres til mer enn 485 anmeldelser, fordi én anmeldelse kan omfatte bestemmelser i flere regelverk. Vi har tatt ut den ene anmeldelsen der informasjon ikke er utfyllt.
Kilde: Arbeidstilsynet

Allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler omfatter bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. At nærmest ingen av anmeldelsene knyttet til dette regelverket er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykker er derfor å forvente. I disse sakene observerer vi også at det er registrert flere bestemmelser i straffeloven. Flertallet av disse omhandler straffeloven § 221 om uriktig forklaring, samt straffeloven §§ 395 og 396 om lønnstyveri.

De alle fleste anmeldelser omfatter minst én bestemmelse fra arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven inneholder på sin side bestemmelser om flere ulike temaer. Figur 4.7 viser hvordan paragrafene i sakene fordeler seg på ulike kapitler i arbeidsmiljøloven.

For anmeldelser med bakgrunn i arbeidsulykke er det en klar overvekt av bestemmelser i kapittel 3 i arbeidsmiljøloven om virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet og kapittel 4 om krav til arbeidsmiljøet. Det er særlig mange observasjoner av § 4-4 om krav til det fysiske arbeidsmiljøet, § 3-1 om krav til systematisk HMS-arbeid, § 3-2 om særskilte forholdsregler for å ivareta sikkerheten og § 4-1 om generelle krav til arbeidsmiljøet. Overordnet inneholder kapittel 3 særlig bestemmelser om krav til virksomhetenes systematiske arbeid med arbeidsmiljø og HMS. Kapittel 4 omhandler i større grad krav til sikkerhet og utforming av arbeidsplassen.

Figur 4.7 Antall anmeldelser om brudd på arbeidsmiljøloven, fordelt på hvilket kapittel i arbeidsmiljøloven lovbruddet omhandler. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Bestemmelser i kapittel 3 og 4 av arbeidsmiljøloven observeres også i saker som ikke er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykker, men for disse anmeldelsene er det også et større innslag av bestemmelser i kapittel 10 om arbeidstid, der § 10-6 om overtid, § 10-7 om krav til å føre oversikt over arbeidstiden og § 10-8 som regulerer daglig og ukentlig arbeidsfri er de vanligste bestemmelsene. Tilsynet med loven er regulert i kapittel 18, og her er det særlig brudd på § 18-8 om stansingsvedtak og § 18-5 om opplysningsplikten Arbeidstilsynet har anmeldt.

Over tid har fordelingen av bestemmelsene fra de ulike lovene og forskriftene vært relativt stabil. Unntaket er for anmeldelser registrert i 2023. Dette året er det relativt mange anmeldelser av lønnstyveri og uriktig forklaring. Det kan blant annet sees i sammenheng med at to nye bestemmelser om lønnstyveri i straffeloven trådte i kraft fra og med 1. januar 2022.

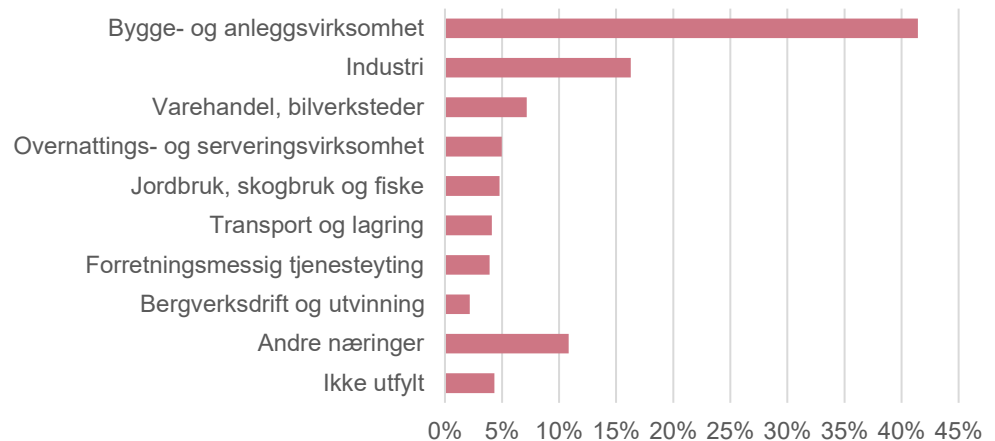
4.4.3 Flest anmeldelser av bygge- og anleggsvirksomheter

Til sammen observerer vi 449 unike virksomheter i datagrunnlaget for anmeldelser.⁷ Bygge- og anleggsvirksomheter er de med klart flest

⁷ I 12 av anmeldelsene er det ikke registrert informasjon om virksomheten. Et fåtall virksomheter er anmeldt mer enn en gang.

anmeldelser. Totalt er rundt 40 prosent av de anmeldte virksomhetene registrert i denne næringen. Deretter følger industri og varehandel, inkl. reparasjon av motorvogner med flest anmeldelser. I sistnevnte er rundt halvparten virksomheter innen reparasjon av motorvogner mens den andre halvparten er virksomheter i andre deler av varehandelen.

Figur 4.8 Anmeldelser fordelt på virksomhetenes næringsgruppe. 2017-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Av de 449 virksomhetene som er registrert med en anmeldelse, er 35 prosent slettet fra Brønnøysundregisteret. Det vil si at de ikke lenger er aktive. Av disse igjen er 43 prosent registrert som konkurs.⁸ Andelen konkurser, av de slettede virksomhetene, er høyere jo lengre tilbake i tid tilsynet som ledet til anmeldelse er. Hvorvidt det er anmeldelsen som ledet til konkurs eller andre forhold er ikke mulig å svare på med utgangspunkt i våre data. Det ser ellers ut til at det i gjennomsnitt tar to år fra tilsyn til virksomheten er slettet for de som er registrert som konkurs. For virksomheter med andre grunner til sletting (tvangsavvikling, fusjon, avvikling mv.), har det i snitt gått nærmere fire år.

4.5 Kjennetegn ved sakene ilagt overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyrene gis på bakgrunn av funnene Arbeidstilsynets inspektører gjør i sine tilsyn. I hvert tilsyn blir det dokumentert hvilke *kontrollpunkter* inspektørene har gjennomgått, om det er avdekket brudd på regelverket og om det er gitt overtredelsesgebyr for punkter der det er avdekket brudd. I dataene er funn i gjennomførte tilsyn fordelt på kontrollpunkter. De fleste kontrollpunktene er formulert som spørsmål, for eksempel «Har virksomheten fastsatt mål for helse, miljø og sikkerhet?».

Samlet har Arbeidstilsynet vedtatt i overkant av 4 000 overtredelsesgebyrer i perioden 2015-2024. Totalt observerer vi i 8 100 kontrollpunkter merket med overtredelsesgebyr som reaksjon. I gjennomsnitt er det dermed brudd på to kontrollpunkter som utgjør grunnlaget per vedtatte overtredelsesgebyr. Det er verdt å påpeke at det i samme tilsyn kan være avdekket brudd på flere

⁸ For 35 av de slettede virksomhetene vet vi ikke hva som er årsaken til at virksomheten er avviklet.

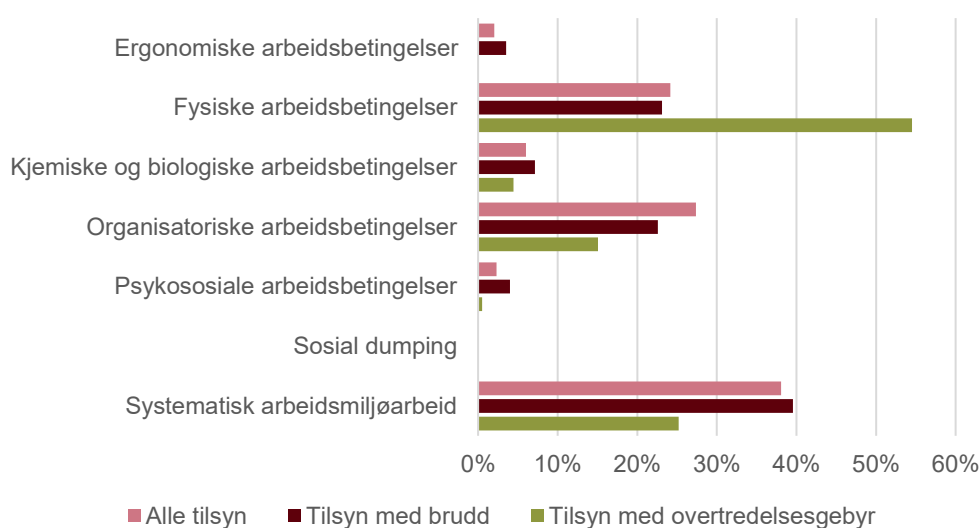
kontrollpunkter, men at bruddene på disse ikke er så alvorlige at de har resultert i OTG.

4.5.1 Flest brudd på sikkerhet i det fysiske arbeidsmiljøet

Arbeidstilsynet bruker overtredelsesgebyr som reaksjon når det avdekkes alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Figur 4.9 viser alle kontrollpunkter det er ført tilsyn med, avdekket brudd på og hvor det er reagert med et overtredelsesgebyr, fordelt på åtte overordnede temaer.

Over halvparten av overtredelsesgebyrene er knyttet til brudd i kategorien for fysiske arbeidsbetingelser. Ser vi nærmere på de konkrete kontrollpunktene, så handler disse i hovedsak om sikkerhetstiltak og risikovurdering av arbeid som foregår i høyden. Brudd på fysiske arbeidsbetingelser er overrepresentert blant tilsynene som har resultert i et overtredelsesgebyr, sammenlignet med tilsyn hvor det er oppdaget brudd. Dette understreker at dette er brudd som har et stort skadepotensial for arbeidstakerne, og som dermed får strengere reaksjoner. Resultatene er også i tråd med at Arbeidstilsynet i sin årsrapport skriver at det oftest vedtas OTG for mangler ved bygnings- og utstyrmessige forhold (som oftest farlig arbeid i høyden), manglende HMS-kort, uforsvarlig bruk av maskiner og annet utstyr og brudd på arbeidstidsregelverket (Arbeidstilsynet, 2025, s. 32).

Figur 4.9 Fordeling av temaer kontrollert i henholdsvis alle tilsyn, tilsyn der det er avdekket brudd og tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Kontrollpunkter knyttet virksomhetenes systematiske arbeidsmiljøarbeid utgjør 25 prosent av overtredelsesgebyrene. Under dette temaet er rundt to tredeler av overtredelsesgebyrene knyttet til brudd på bestemmelsene om å utstyre ansatte med HMS-kort. Resultatene viser at vedtak om OTG i størst grad er knyttet til konkrete brudd på kontrollpunkter om krav til arbeidsmiljøet, for eksempel sikring av arbeid i høyden. Anmeldelsene er i større grad knyttet til lovverkets krav til virksomhetenes systematiske arbeidsmiljøarbeid.⁹

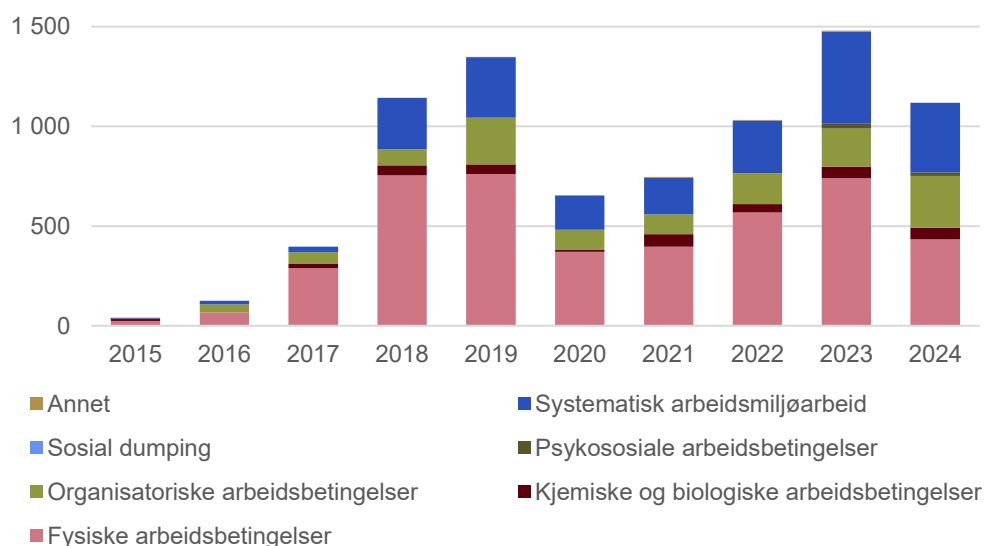
Organisatoriske arbeidsbetingelser er det tredje største temaet, målt i antall overtredelsesgebyr. Rundt 60 prosent av OTGene vedtatt som følge av brudd

⁹ Jf. beskrivelsen av innholdet i henholdsvis kapittel 3 og 4 i arbeidsmiljøloven i kapittel 4.4 over.

på organisatoriske arbeidsbetingelser, er knyttet til kontrollpunkter om arbeidstid, der manglende oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker jobber og om arbeidsgiver sørger for at arbeidet foregår innenfor rammene av kapittel 10 i arbeidsmiljøloven, er de som flest ganger har ført til et overtredelsesgebyr. Ut over arbeidstid er også «lønssystemer» et relativt stort undertema, med rundt 25 prosent av gebyrene. På dette undertemaet er det hovedsakelig kontrollpunkter om henholdsvis overtidsbetaling og betaling i henhold til allmenngjorte satser som har ledet til vedtak om overtredelsesgebyr.

Dataene viser at en økende *andel* av overtredelsesgebyrene gis på bakgrunn av kontrollpunkter som hører til undertemaet systematisk arbeidsmiljøarbeid. Det er særlig de detaljerte kontrollpunktene om HMS-kort som driver utviklingen i dette undertemaet. Det er likevel fortsatt fysiske arbeidsbetingelser som er det største temaet totalt sett (jf. figur 4.10).

Figur 4.10 Fordeling av tema for kontrollpunkter som er grunnlag for vedtatte overtredelsesgebyr. 2015-2024



Note: Overtredelsesgebyrene er fordelt på året vedtaket for overtredelsesgebyret ble gjort. Tilsynet kan være gjennomført tidligere år. Tall for 2024 er lavere på grunn av manglende juristkapasitet i Arbeidstilsynet dette året. Det er derfor forventet flere vedtak i 2025 som i realiteten er knyttet til saker i 2024. Kilde: Arbeidstilsynet.

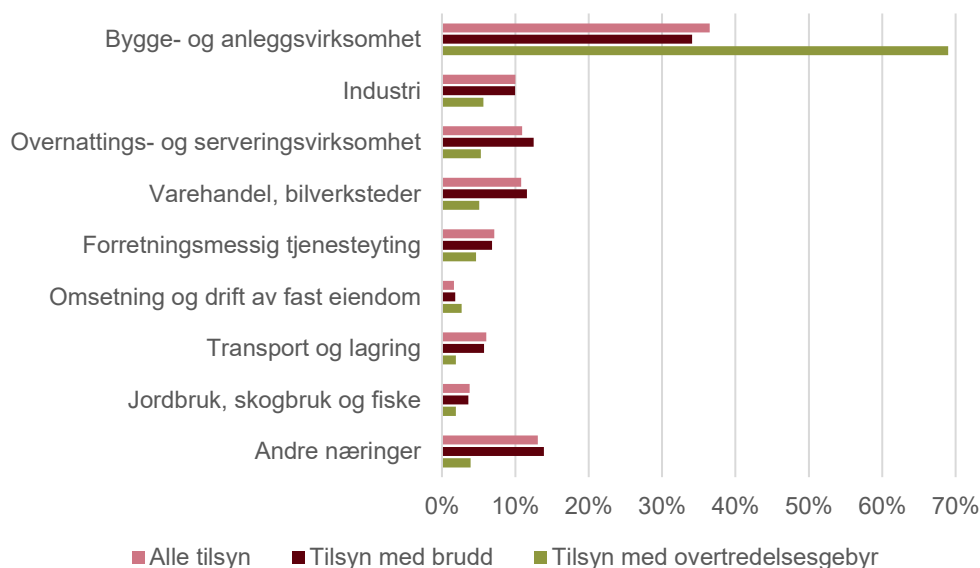
I datamaterialet vi har fått oversendt er det ikke informasjon om hvorvidt saker med vedtak om overtredelsesgebyr er opprettet med bakgrunn i varsel om en arbeidsulykke. I et arbeidsmøte med Arbeidstilsynet kom det imidlertid fram at det også er slike varslingsaker som ender i det administrative sporet, for eksempel med vedtak om overtredelsesgebyr eller pålegg. Vi forstår det dermed dithen at ikke alle saker med arbeidsulykker ender i straffesakssporet, selv om vi ikke finner informasjon om arbeidsulykker i sakene med overtredelsesgebyr i de dataene vi har tilgang til.

4.5.2 Flest overtredelsesgebyrer ilagt bygge- og anleggsvirksomheter

Samlet er om lag 70 prosent av overtredelsesgebyrene ilagt virksomheter som er registrert innen bygge- og anleggsvirksomhet. Andelen har vært relativt stabil gjennom hele perioden vi ser på. Overtredelsesgebyrene er dermed mer konsentrert i denne næringen enn det vi observerte for anmeldelsene.

Vi observerer samtidig at bygge- og anleggsnæringen utgjør rundt en tredel av de gjennomførte tilsynene. Med relativt mange gjennomførte tilsyn, kan vi også forvente at det vedtas relativt mange overtredelsesgebyr i bygge- og anleggsnæringene. Figur 4.11 indikerer likevel at næringen står for en enda større andel av gebyrene, enn det antallet tilsyn skulle tilsi. Ser vi nærmere på dataene finner vi at det i bygg og anlegg har et relativt stort antall brudd på bestemmelser innen bygnings- og utstyrsmessige forhold og HMS-kort, som også er de to temaene der det ilegges flest overtredelsesgebyr. Dette gjenspeiler igjen at egenskapene ved næringsaktiviteten i bygg og anlegg er forbundet med særlige risikoer for arbeidstakernes liv og helse.

Figur 4.11 Alle tilsyn, tilsyn med minst ett brudd og tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr, fordelt på virksomhetenes næringsgruppe. 2015-2024



Note: Figuren inkluderer kun de 13 næringsgruppene med flest overtredelsesgebyr.
Kilde: Arbeidstilsynet

Av de 3 703 virksomhetene som er registrert med et overtredelsesgebyr, er 22 prosent slettet fra Brønnøysundregisteret. Av disse igjen er 13 prosent registrert som konkurs.¹⁰ Det er en betydelig lavere andel konkurser enn blant virksomhetene registrert med en anmeldelse (se kapittel 4.4.3). Det tar i gjennomsnitt nærmere tre år fra Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn med virksomheten før det er slettet for de som er registrert som konkurs. For virksomheter registrert med andre grunner til sletting (tvangsavvikling, fusjon, avvikling mv.), har det i snitt gått rett over tre år.

4.6 Sammenlignbare saker i de to sporene

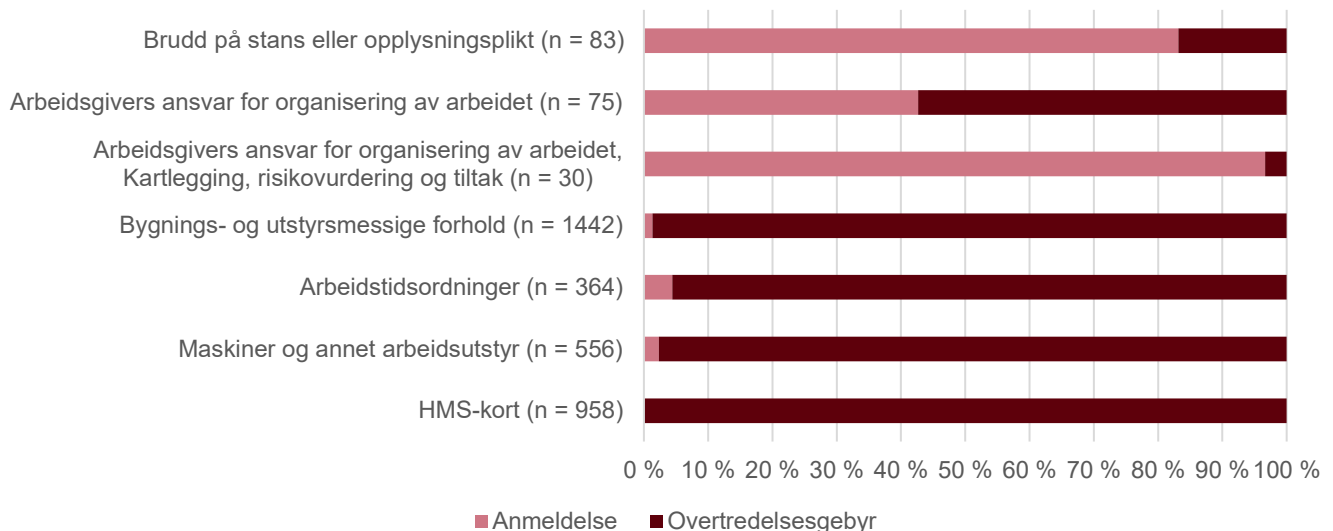
Kjennetegnene ved saken vi har presentert over er hentet fra to ulike datasett, med ulik oppbygning. Dataene på anmeldelser er bygget opp med informasjon om hvilke paragrafer i lover og forskrifter virksomheten er anmeldt for brudd på. Data om overtredelsesgebyr er hentet fra Arbeidstilsynets register over gjennomførte tilsyn, der observasjonene er knyttet til kontrollpunkter. I analysene til denne rapporten har vi gjort en manuell gjennomgang av alle

¹⁰ For 92 av de slettede virksomhetene vet vi ikke hva som er årsaken til at virksomheten er avviklet.

paragrafer i anmeldelsene, og koblet disse til undertema registrert i tilsynsdataene.¹¹

For å kartlegge om det finnes sammenlignbare saker som har blitt forfulgt i henholdsvis det administrative sporet og i straffesakssporet, har vi først sjekket om det er saker i de to sporene som er registrert med brudd på de samme undertemaene. Det gir en indikasjon på at sakene har felles kjennetegn. Samlet sett finner vi at det er 234 anmeldelser registrert med samme kombinasjon av undertema som i saker der det er vedtatt overtredelsesgebyr.

Figur 4.12 Saker med brudd på samme undertema, fordelt på anmeldelse og overtredelsesgebyr. 2017-2024



Note: Figuren er sortert etter kombinasjoner av undertemaer med flest anmeldelser. Det finnes flere kombinasjoner av undertemaer der vi finner både anmeldelser og overtredelsesgebyr i dataene. Tredje søyle ovenfra teller saker der det er avdekket brudd på to temaer, henholdsvis Arbeidsgivers ansvar for organisering av arbeidet og Kartlegging, risikovurdering og tiltak.
Kilde: Arbeidstilsynet

Figur 4.12 viser antall saker der henholdsvis registrerte anmeldelser og tilsynssaker med vedtak om OTG har brudd på de samme undertemaene. Eksempelvis er det 69 anmeldelser og 14 vedtak om OTG (totalt 83) der alle avdekkede brudd i saken var innenfor undertemaet brudd på stans eller opplysningsplikt. Dataene viser at Arbeidstilsynet i hovedsak reagerer med å anmelde forholdet til politiet når foretak bryter bestemmelser innenfor dette temaet. Det samme gjelder for saker med brudd på bestemmelser om det systematiske arbeidsmiljøarbeidet, i form av organiseringen av arbeidet og kartlegging, risikovurdering og tiltak.

På motsatt side indikerer dataene at Arbeidstilsynet klart oftere reagerer med OTG når saker kun omhandler HMS-kort, maskiner og annet arbeidsutstyr, arbeidstidsordninger og bygnings- og utstyrmessige forhold.

Fordelingen av anmeldelser og OTGer innenfor de ulike undertemaene indikerer at det finnes saker med lignende kjennetegn som har blitt behandlet i de to sporene. Dette bekreftes også i intervju med Arbeidstilsynet. Samtidig

¹¹ Et viktig forbehold til denne delen av analysen er at det kan være brudd på ulike bestemmelser innenfor hvert undertema. Vi ser imidlertid bort fra dette her.

går flere av de samme undertemaene igjen i kombinasjoner med andre temaer, der vi ikke observerer både anmeldelser og overtredelsesgebyr.

Et av innspillene vi fikk på arbeidsmøtet med Arbeidstilsynet var at det sannsynligvis er lite hensiktsmessig å ta med saker om HMS-kort når vi skal sammenligne virkninger på etterlevelse i de to sporene. For øvrige saker kan det i flere tilfeller være likheter på tvers av saker som har gått i de to sporene, selv om de registrerte bruddene ikke er helt identiske.

Vi ser nærmere på virkninger på etterlevelse av ulike sanksjoner i kapittel 7.

5 Utfall av sakene i de to sporene

Data viser at vedtatte overtredelsesgebyr i stor grad betales inn. I straffesakssporet henlegges rundt halvparten av Arbeidstilsynets anmeldelser. Den vanligste årsaken til henleggelse er at det ikke foreligger tilstrekkelige bevis. Vi har identifisert 16 henleggelse som er overført til Arbeidstilsynet for administrativ forfølging.

Et vedtak om en administrativ sanksjon eller en anmeldelse kan i seg selv føre til en endring i atferd. Likevel forventer vi at etterlevelseeffektene vil avhenge av det endelige utfallet av sakene, både i det administrative sporet og i straffesakssporet. I dette kapittelet ser vi nærmere på utfall av saker, etter at Arbeidstilsynet har vedtatt en administrativ sanksjon eller har anmeldt forholdet til politiet. I dette kapittelet analyserer vi dataene for landet som helhet. Vi ser nærmere på regionale forskjeller i kapittel 6.

5.1 Utfall av Arbeidstilsynets anmeldelser

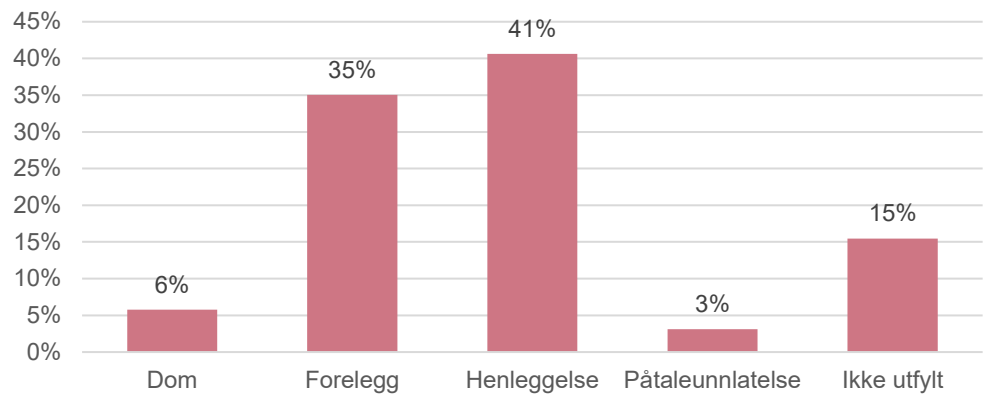
Arbeidstilsynet fører en manuell oversikt over utfallet av sine anmeldelser. Av de totalt 485 anmeldelsene vi har informasjon om, har 410 et registrert utfall. Mangelen på registrert utfall skyldes hovedsakelig at saker anmeldt i 2023 og 2024 ikke ennå er ferdig behandlet av politi og påtalemyndigheten.

5.1.1 Halvparten av anmeldelsene blir henlagt

Om lag halvparten av anmeldelsene med registrert utfall i perioden 2017-2024 har blitt henlagt av politiet, mens den andre halvparten har endt med dom eller forelegg (jf. figur 5.1). Dommene dreier seg i hovedsak enten om bot eller ubetinget fengsel, mens foreleggene i all hovedsak er under 500 000 kroner (jf. figur 5.2).

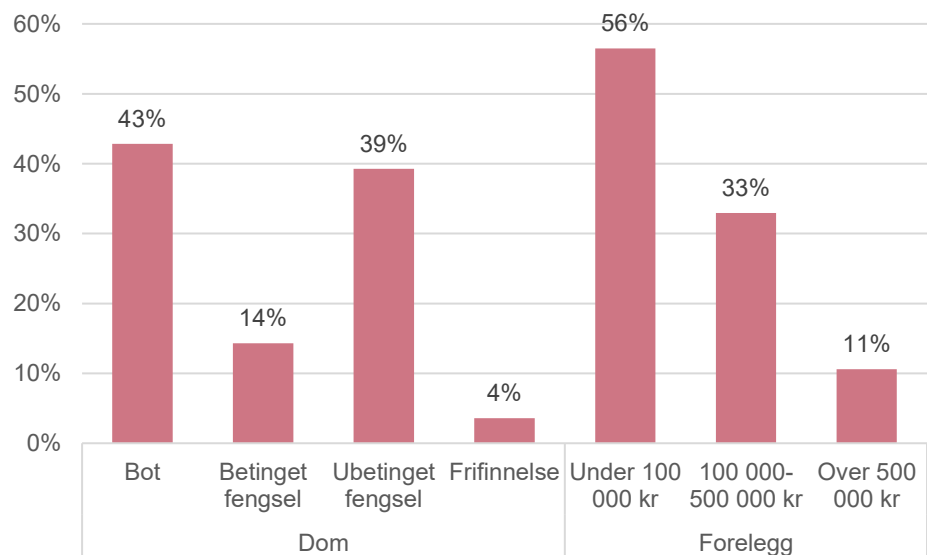
Når vi sammenligner foreleggene og bøtene med overtredelsesgebyrer (OTG) ilagt av Arbeidstilsynet, er andelen av gebyrer og bøter/forelegg på henholdsvis under 100 000, 100 000-500 000 og over 500 000 kroner relativt like. Det imidlertid en noe høyere andel forelegg over 500 000 kroner, sammenlignet med OTG. Vi har imidlertid ikke detaljerte nok data til å vurdere om ilagt OTG ville være høyere eller lavere enn ilagte bøter og forelegg, dersom sakene ble behandlet i det administrative sporet i stedet for det strafferettslige sporet.

Figur 5.1 Registrerte utfall av Arbeidstilsynets anmeldelser. 2017-2024



Note: Ikke utfylt skyldes hovedsakelig at anmeldelsen ikke er ferdig behandlet.
Kilde: Arbeidstilsynet

Figur 5.2 Detaljert utfall av saker registrert med dom eller forelegg. 2017-2024

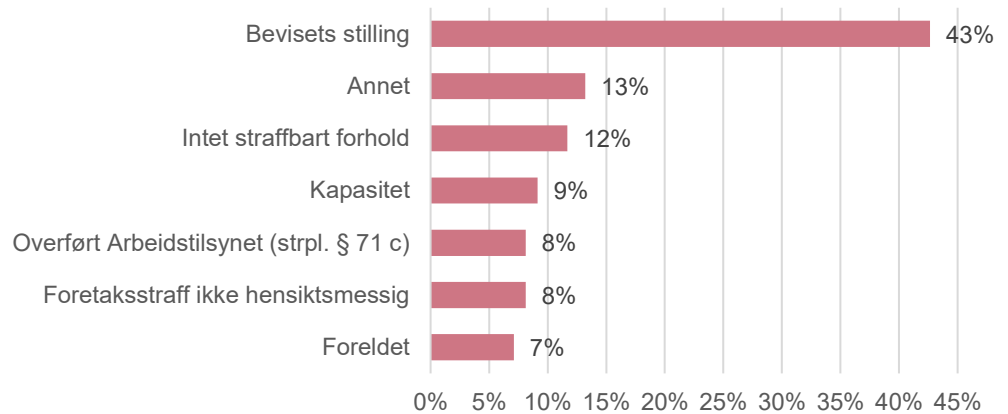


Note: Prosentandelene er beregnet innenfor kategorien av henholdsvis dom og forelegg. For eksempel har 43 prosent av sakene med dom som utfall resultert i bot, 56 prosent av sakene endt med forelegg har forelegg under 100 000 kroner.
Kilde: Arbeidstilsynet

Påtalemyndigheten kan velge å ikke forfølge en straffbar handling, selv om vilkårene for straff er til stede. Arbeidstilsynet har registrert påtaleunndlatelse som utfall i 3 prosent av sakene. Databasen inneholder ingen videre spesifikasjon av hvorfor dette ble utfallet.

Bevisets stilling er den klart vanligste årsaken til henleggelse av Arbeidstilsynets anmeldelser, med 43 prosent av henlagte saker (jf. figur 5.3). Videre er det i 13 prosent av henleggelsene vurdert at forholdet ikke er straffbart, mens det i ytterligere 12 prosent er vurdert at foretaksstraff ikke er hensiktsmessig. Politiets egen kapasitet til straffesaksbehandling er registrert som årsak for henleggelse i 9 prosent av henleggelsene. Samlekategorien «annet» inneholder blant annet saker som er henlagt fordi loven gir særskilt grunnlag for henleggelse, anmeldte har ukjent oppholdssted og at allmenne hensyn ikke krever påtale.

Figur 5.3 Årsak til henleggelse av Arbeidstilsynets anmeldelser. 2017-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

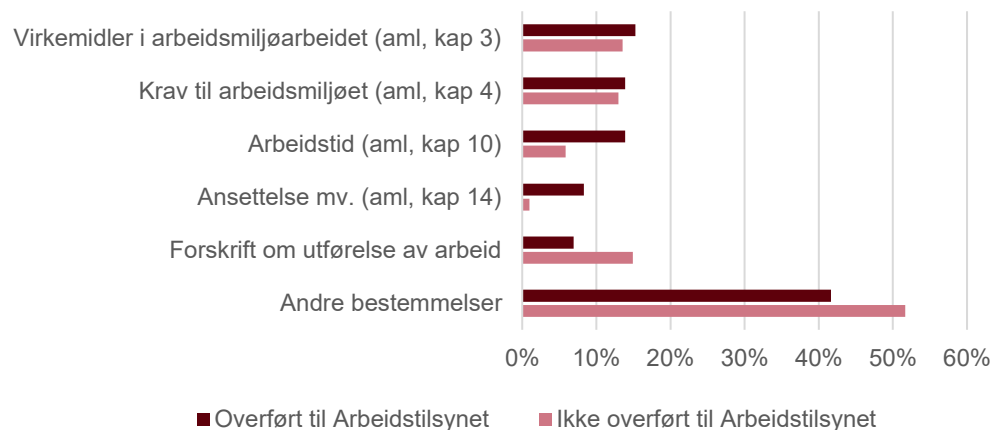
5.1.2 Bruk av straffeprosessloven § 71 c

Det er et ønske at det overordnede prosjektet denne delrapporten inngår i skal fremskaffe mer kunnskap om bruken av straffeprosessloven § 71 c.

Paragrafen sier at påtalemyndigheten kan henlegge straffesaken, og overføre den til forvaltningen for administrativ forfølgelse. Dataene viser at denne bestemmelsen er brukt i til sammen 16 av de registrerte henleggelsene av Arbeidstilsynets anmeldelser de siste årene (jf. figur 5.3).

For å si noe om kjennetegnene ved sakene som er overført til Arbeidstilsynet, sammenligner vi innholdet i sakene med de anmeldelsene som ikke ble overført. En høyere andel av de overførte sakene omhandler bestemmelser i arbeidsmiljølovens kapittel 10 og 14 om henholdsvis arbeidstid og ansettelse (jf. figur 5.4). Det er likevel bare ti prosent av alle sakene med disse bestemmelsene som er overført Arbeidstilsynet. Saker som omfatter brudd på forskrift om utførelse av arbeid, er i relativt mindre grad overført til Arbeidstilsynet. At kun 16 saker totalt er overført gjør at enkeltobservasjoner får relativt stor betydning for fordelingen i figuren, og forskjellene må derfor tolkes med forsiktighet.

Figur 5.4 Kjennetegn ved anmeldelsene som er overført til administrativ forfølgelse i Arbeidstilsynet, fordelt på kapittel i lov og forskrift.



Kilde: Arbeidstilsynet

Vi tolker disse funnene som at det er gjort vurderinger av hvordan det er hensiktsmessig at saker forfølges, avhengig av innholdet i den enkelte sak. Utover observasjonene vi har omtalt over, finner vi ikke støtte i dataene for at saker som omhandler spesifikke paragrafer i det relevante lov- og regelverket typisk fører til at saken overføres til Arbeidstilsynet.

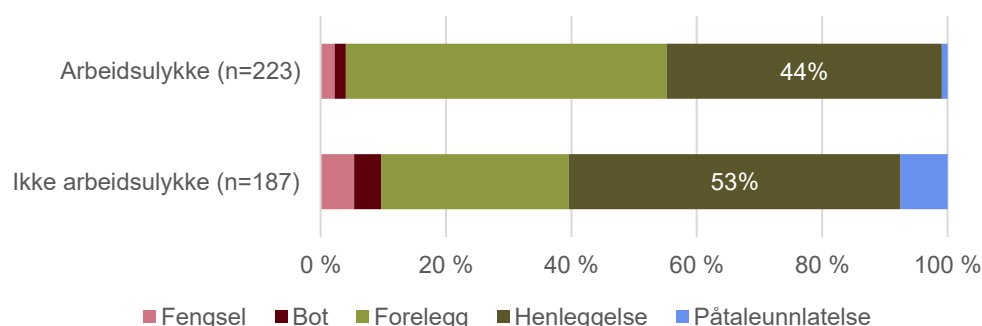
5.1.3 Færre henleggelser av saker med arbeidsulykke

Innholdet i Arbeidstilsynets anmeldelser varierer, og sakene kan omhandle ulike typer brudd og alvorlighetsgrader. For å undersøke om enkelte typer saker oftere fører til straffeforfølgning enn andre, har vi sett nærmere på noen kjennetegn ved sakene.

Vår første hypotese var at mer alvorlige saker kan omfatte flere lovbrudd (brudd på flere paragrafer), og at det derfor er forbundet med ulike utfall. Vi finner imidlertid ingen signifikant forskjell i antall lovbrudd i saker som henholdsvis henlegges, resulterer i forelegg eller dom.

Vår andre hypotese var at arbeidsulykker vurderes som mer alvorlig, og derfor oftere blir etterforsket og straffeforfulgt enn saker uten arbeidsulykker. Drøyt halvparten av Arbeidstilsynets anmeldelser har bakgrunn i en arbeidsulykke (se kapittel 4.4.1). Vi kan ikke observere i våre data om henleggelsene skjer før eller etter at saken er etterforsket, men vi finner en lavere andel henleggelser og påtaleunntatelser blant anmeldelser som gjelder arbeidsulykker, sammenlignet med saker uten arbeidsulykker (jf. figur 5.5).

Figur 5.5 Utfall av Arbeidstilsynets anmeldelser, etter om saken er opprettet på bakgrunn av arbeidsulykke eller ikke. 2017-2024



Note: Den ene frifinnelsen i datagrunnlaget er lagt under påtaleunntatelse i denne figuren.
Kilde: Arbeidstilsynet

Videre finner vi at det er vanligere at saker som omhandler arbeidsulykker er avsluttet med et forelegg, sammenlignet med saker uten arbeidsulykke. På den andre siden er antall dommer høyere i saker uten arbeidsulykke. Av sakene *uten* arbeidsulykke har 5 prosent endt med fengselsdom, mot 2 prosent av sakene *med* arbeidsulykke.

Saker med og uten arbeidsulykker omfatter ofte ulike typer lovbrudd innenfor Arbeidstilsynets forvaltningsområde (se kapittel 4.4). Under ser vi derfor nærmere på hvilke kapitler i lover og forskrifter som vi har flest observasjoner av i saker som er avsluttet med henleggelse, forelegg eller dom. Tabell 5.1 viser de fem mest brukte kapitlene i avsluttede straffesaker, fordelt på saker med og uten arbeidsulykke. To hovedfunn peker seg ut.

For det første ser vi at enkelte temaer går igjen i begge sakstyper. Dette gjelder særlig kapitlene om krav til arbeidsmiljø (arbeidsmiljøloven) og krav til arbeid med fysiske risikofaktorer (forskrift om utførelse av arbeid). I disse kapitlene er andelen henleggelse omtrent lik i saker med og uten arbeidsulykke. For saker som ikke blir henlagt er det en noe høyere andel fengselsdommer i saker uten arbeidsulykke.

For det andre ser vi klare forskjeller i hvilke typer bestemmelser sakene omfatter. I saker med arbeidsulykke handler de vanligste kapitlene om forebygging og tiltak knyttet til arbeidstakernes fysiske arbeidsforhold. Ingen av disse kapitlene har mer enn 44 prosent henleggelse, som er under det samlede gjennomsnittet på 46 prosent. For sakene uten arbeidsulykke gjelder i større grad kapitler om arbeidstid og bestemmelser om tilsyn med loven, som blant annet dekker opplysningsplikt og vedtak om stans. For kapitlet om arbeidstid er henleggelsesandelen 69 prosent. Også for kapitlet om tilsyn med loven ligger henleggelsesandelen over gjennomsnittet.

Resultatene over tyder på at det finnes forskjeller mellom sakene som får ulike utfall i straffesakskjeden. Analysen viser særlig at forskjellene i andelen henlagte saker ser ut til å henge sammen med hvilke typer paragrafer som er brutt. Bestemmelser som gjelder det fysiske arbeidsmiljøet og arbeidstakernes sikkerhet henlegges sjeldnere enn bestemmelser som gjelder arbeidstid, lønnsvilkår og andre arbeidsgiverplikter.

Tabell 5.1 Lov- og forskriftskapitler med flest observasjoner i anmeldelsene henholdsvis med og uten arbeidsulykke. 2017-2024

Lov/forskrift	Kapittel i lov/forskrift	Fengsel	Bot/forelegg	Henleggelse	Obs.
Anmeldelser <i>uten</i> arbeidsulykke					
Arbeidsmiljøloven	Arbeidstid	3 %	28 %	69 %	86
	Tilsynet med loven	7 %	45 %	48 %	75
	Krav til arbeidsmiljøet	4 %	54 %	42 %	48
	Straff	3 %	39 %	58 %	36
Forskrift om utførelse av arbeid	Krav til arbeid med fysiske risikofaktorer	11 %	62 %	28 %	47
Anmeldelser <i>med</i> arbeidsulykke					
Arbeidsmiljøloven	Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet	1 %	57 %	42 %	214
	Krav til arbeidsmiljøet	2 %	54 %	44 %	175
Forskrift om utførelse av arbeid	Krav til arbeid med fysiske risikofaktorer	4 %	63 %	33 %	213
Internkontrollforskriften	Innholdet i det systematiske HMS-arbeidet	0 %	61 %	39 %	82
Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning	Risikovurdering	2 %	62 %	36 %	66

Kilde: Arbeidstilsynet

Oppsummert finner vi følgende om Arbeidstilsynets anmeldelser:

- Rundt halvparten av Arbeidstilsynets anmeldelser er henlagt av politiet. Den vanligste begrunnelsen er bevisets stilling.
- 16 av henleggelsene (8 prosent) er registrert med straffeprosessloven § 71 c, for administrativ oppfølging hos Arbeidstilsynet. Vi finner ikke at disse sakene skiller seg systematisk fra andre anmeldelser.
- 15 anmeldelser (4 prosent) er avsluttet med fengselsdom.
- 182 anmeldelser (44 prosent) er avsluttet med bot eller forelegg, alle mellom 10 000 og 2,5 mill. kroner.
- Anmeldelser med utgangspunkt i arbeidsulykker henlegges sjeldnere enn anmeldelser uten arbeidsulykker.
- Anmeldelser som gjelder arbeidstid, lønnsvilkår og andre arbeidsgiverplikter henlegges noe oftere enn saker som gjelder det fysiske arbeidsmiljøet og arbeidstakernes sikkerhet.

5.2 Utfall av Arbeidstilsynets overtredelsesgebyrer

Når det gjelder utfallet av Arbeidstilsynets vedtak om overtredelsesgebyr, knytter dette seg til i hvilken grad gebyrene faktisk opprettholdes og innbetales av virksomhetene. Datasettet vi har mottatt fra Arbeidstilsynet inneholder informasjon om tilsynssaker fram til det fattes vedtak om reaksjon, samt status på om reaksjonen er innfridd.

Datasettet inkluderer imidlertid ikke informasjon om eventuelle klager på vedtak eller om gebyrene faktisk er innbetalt. Dette skyldes at klagebehandlingen skjer hos Direktoratet for Arbeidstilsynet, mens innkrevingen håndteres av Statens innkrevingsentral (SI). Det finnes foreløpig ingen sammenkobling mellom datasystemene hos disse aktørene.

Burger og Støver (2024) har analysert innbetalingen av overtredelsesgebyrer i en artikkel i Arbeidstilsynets rapportserie *Innsikt*. De bruker data fra SI til å undersøke i hvilken grad gebyrene faktisk kreves inn og betales. I perioden 2014-2022 ble gebyrer på rundt 16 millioner kroner annullert av Arbeidstilsynet etter klagebehandling, før oversendelse til SI.

Ved utgangen av 2023 var det oversendt krav om overtredelsesgebyr til SI på til sammen 200 millioner kroner.¹² Av dette var 175 millioner kroner, eller 88 prosent, innbetalt. Av det resterende var 4 prosent fortsatt utestående til tvangsinnkrevning og 8 prosent avskrevet, hovedsakelig som følge av konkurs.

Hovedresultatene fra Burger og Støver (2024) viser:

- 75 prosent av kravene ble betalt før forfall
- 13 prosent ble betalt etter forfall eller etter tvangsinnkrevning
- 4 prosent av var fortsatt utestående
- 8 prosent var avskrevet

Disse funnene tilsier at vedtak om overtredelsesgebyr er en god indikator på at foretakene faktisk betaler inn ilagte gebyrer.

¹² Dette tallet er korrigert for de påklagede og annullerte beløpet over.

6 Regionale forskjeller

Vi finner indikasjoner på at Arbeidstilsynets anmeldelser får ulike utfall i ulike politidistrikter. Det er også forskjeller i hvor ofte Arbeidstilsynet ilegger overtredelsesgebyr for samme type brudd i ulike fylker. Variasjonen er særlig stor for temaer som gjelder HMS-kort og bygnings- og utstyrsmessige forhold.

De foregående kapitlene har analysert kjennetegn ved Arbeidstilsynets tilsyn og anmeldelser på aggregert nivå. I dette kapitlet ser vi nærmere på regionale forskjeller i hvordan Arbeidstilsynet og politiet håndterer slike saker. Formålet er å undersøke om det finnes geografisk variasjon som kan ha betydning for analyser av etterlevelseseffekter. Dersom ulik praksis mellom regioner skaper tilfeldig variasjon i hvilke reaksjoner som ilegges, kan dette gi et bedre grunnlag for å si noe om hva slags virkning ulike sanksjoner faktisk har.

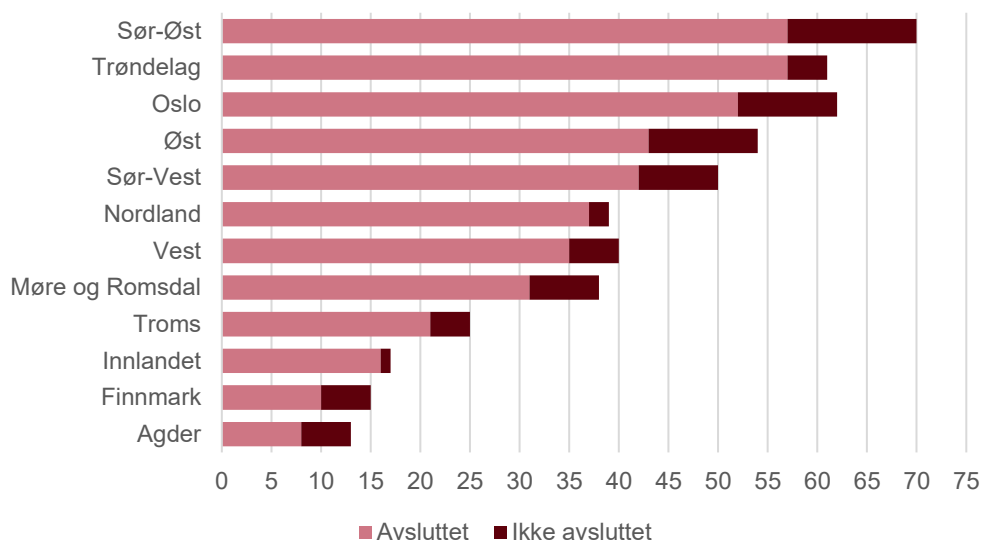
6.1 Anmeldelser

Politiet er organisert i 12 politidistrikter¹³ som mottar og registrerer anmeldelser i sine regioner. Arbeidstilsynets anmeldelser er fordelt over hele landet (jf. figur 6.1). Det er likevel noe konsentrasjon av saker på Østlandet, med relativt mange registrerte anmeldelser i henholdsvis Sør-Øst, Oslo og Øst politidistrikt. Samlet sett er det noe færre saker i de to nordligste politidistriktene, Troms og Finnmark. De fleste sakene er registrert med et utfall, men for alle politidistriktene er det minst én åpen sak.

Ettersom det er relativt få anmeldelser i hvert enkelt politidistrikt, er det begrensede muligheter for robuste statistiske analyser av forskjeller mellom distriktene. Enkelsaker får stor innvirkning på andelene, noe som gjør det vanskelig å skille mellom reelle variasjoner og tilfeldige utslag. Vi ser likevel nærmere på om datagrunnlaget peker i retning av systematiske forskjeller.

¹³ Det er 13 distrikter med Sysselmasteren på Svalbard, som er registrert med én sak i dataene.

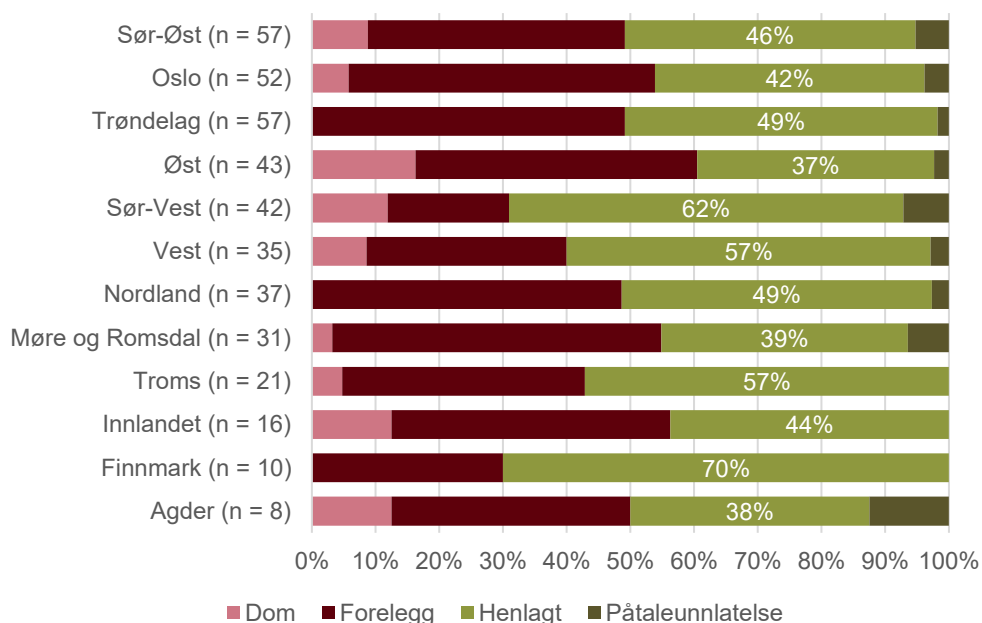
Figur 6.1 Antall anmeldelser etter politidistrikt. 2017-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Om lag 48 prosent av Arbeidstilsynets anmeldelser ender med henleggelse (se kapittel 5.1). For mange politidistrikter ligger andelen henlagte saker relativt nære dette nivået. Det gjelder blant annet Sør-Øst, Oslo og Trøndelag, som er de tre politidistriktene med flest registrerte anmeldelser. Øst og Møre og Romsdal skiller seg ut med en relativt lav andel henlagte saker. Trøndelag skiller seg ut med at det kun er registrert forelegg, og ingen dommer.

Figur 6.2 Registrerte utfall av anmeldelser etter politidistrikt. 2017-2024



Kilde: Arbeidstilsynet

Øst er registrert med flest dommer, mens Møre og Romsdal er politidistriktet med høyest andel forelegg. Videre indikerer dataene at politidistriktene Vest og Sør-Vest har en relativt høy andel henlagte saker.

Tabell 6.1 Andel observasjoner registrert som henlagt for de tre kapitlene i lov/forskrift med flest observasjoner i datamaterialet, etter politidistrikt. Antall observasjoner totalt i parentes. 2017-2024

	Forskrift om utførelse av arbeid	Arbeidsmiljøloven	
	Krav til arbeid med fysiske risikofaktorer	Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet	Krav til arbeidsmiljøet
Agder	- (0)	- (0)	0% (1)
Finnmark	33% (3)	29% (7)	43% (7)
Innlandet	13% (8)	18% (11)	33% (12)
Møre og Romsdal	14% (29)	32% (25)	31% (26)
Nordland	24% (25)	41% (29)	40% (15)
Oslo	28% (32)	34% (32)	46% (24)
Sør-Vest	44% (16)	50% (18)	65% (17)
Sør-Øst	17% (23)	22% (18)	31% (26)
Troms	56% (9)	67% (15)	64% (14)
Trøndelag	25% (61)	48% (50)	40% (47)
Vest	62% (29)	56% (16)	52% (21)
Øst	43% (30)	41% (29)	39% (18)
Totalt	31% (265)	41% (250)	43% (228)

Kilde: Arbeidstilsynet

Det kan være mange årsaker til at utfallet av anmeldelsene varierer mellom politidistriktene. Forskjellene kan skyldes forhold ved sakene eller aktørene, variasjoner i politiets ressurser og kompetanse, eller andre eksterne faktorer.

I kapittel 5.1 fant vi at saker som gjelder arbeidstid og lønn har en høyere andel henleggelser, mens saker med bestemmelser om forebygging og tiltak for arbeidstakernes helse og sikkerhet har lavere andel henleggelser. Vi har undersøkt om tilsvarende mønstre finnes når vi fordeler sakene etter politidistrikt. Det viste seg at antallet observasjoner per kategori blir svært lavt når 410 anmeldelser, som samlet omfatter rundt 1 700 paragrafer, fordeles på 58 kapitler i lov/forskrift og 12 politidistrikter. Dette gjør det utfordrende å trekke sikre konklusjoner.

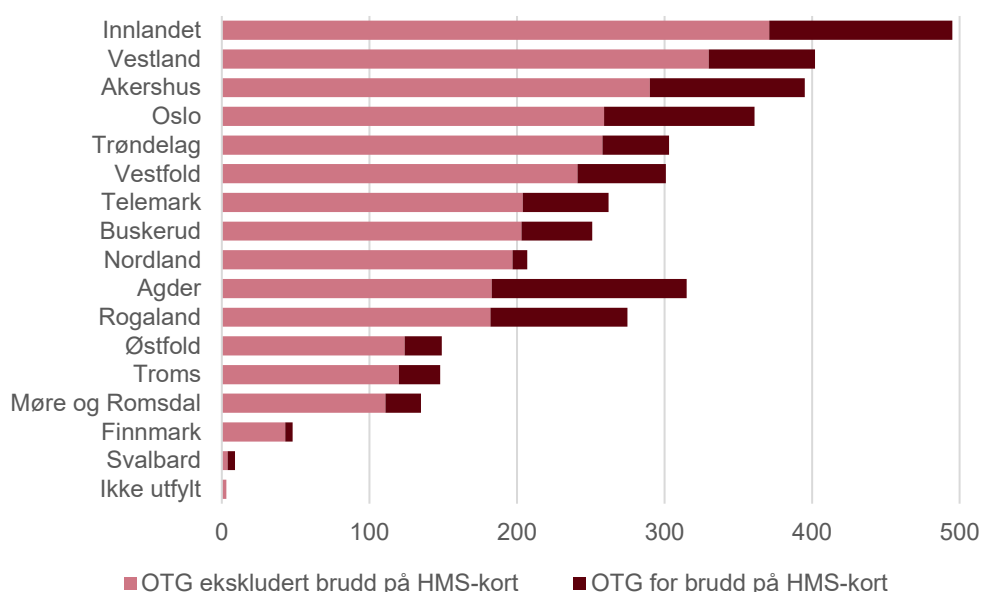
Tabell 6.1 viser andelen observasjoner som er henlagt for de tre kapitlene med flest observasjoner. Selv for kapittelet om krav til arbeid med fysiske risikofaktorer (i forskrift om utførelse av arbeid), har fire av tolv politidistrikter færre enn ti observasjoner. Hvis vi avgrenser oss til politidistrikter med mer enn 20 observasjoner, ser vi indikasjoner på geografiske forskjeller. For kapittelet om arbeid med fysiske risikofaktorer varierer andelen henlagte observasjoner fra 14 prosent i Nordland til 62 prosent i Vest politidistrikt. For de to mest brukte kapitlene i arbeidsmiljøloven finner vi også variasjoner mellom politidistriktene, men i noe mindre grad.

6.2 Overtredelsesgebyr

Vedtak om overtredelsesgebyr benyttes som reaksjonsform av Arbeidstilsynet i hele landet. Figur 6.3 viser antall saker med vedtak om overtredelsesgebyr, fordelt etter fylket der den kontrollerte virksomheten er registrert.

Det er vedtatt flest overtredelsesgebyr i Innlandet, og færrest i Finnmark i perioden 2015-2024. Selv om det er noe variasjon fra år til år i hvilke fylker som har flest vedtak, avviker rangeringen sjelden vesentlig fra det samlede mønsteret vist i figuren. Variasjonene kan også være påvirket av Arbeidstilsynets prioriteringer over tid. For eksempel kan økt innsats rettet mot bestemte næringer føre til flere gebyrer i enkelte regioner.

Figur 6.3 Antall tilsyn med vedtak om overtredelsesgebyr (OTG). 2015-2024



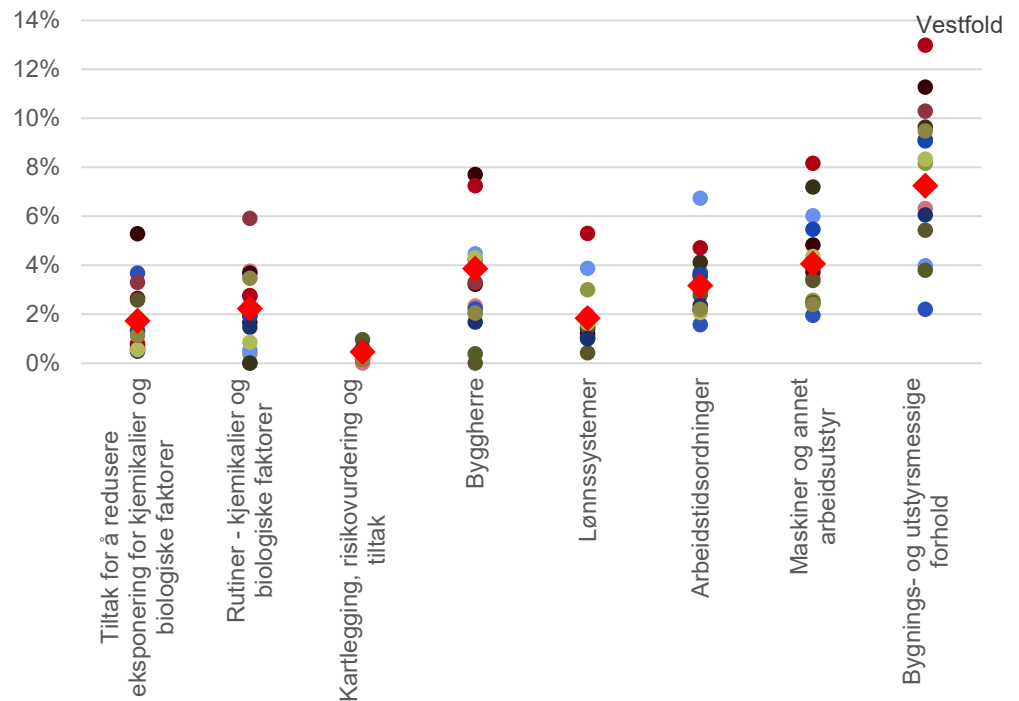
Note: OTG ekskludert brudd på HMS-kort er tilsyn der vedtak om OTG er gitt med grunnlag i minst ett annet undertema enn HMS-kort. OTG for brudd på HMS-kort er tilsyn der HMS-kort er eneste undertema som er grunnlag for vedtatt OTG. Vi har inkludert OTG for brudd på HMS-kort for helhetens skyld. Kilde: Arbeidstilsynet

Vi har også undersøkt om dataene gir indikasjoner på geografiske forskjeller i hvordan Arbeidstilsynet praktiserer vedtak om overtredelsesgebyr. Her har vi brukt andelen av brudd på hvert undertema som faktisk fører til overtredelsesgebyr, som en indikasjon på praksis.

Figur 6.4 viser de ni undertemaene der det i perioden 2015-2024 er registrert mer enn 100 kontrollpunkter med vedtak om overtredelsesgebyr. Klart høyest andel vedtak finner vi for undertemaene *bygningmessige forhold* og *utstyrsmessige forhold*. Samlet sett fører brudd innen disse to undertemaene til vedtak om overtredelsesgebyr i om lag 7 prosent av tilsynene. Det er imidlertid betydelige geografiske variasjoner. For bygningmessige forhold varierer andelen fra 13 prosent i Vestfold til 2 prosent i Møre og Romsdal.

Også for de øvrige undertemaene varierer andelen vedtak mellom regionene, men i noe mindre grad. Minst variasjon finner vi for undertemaet *kartlegging, risikovurdering og tiltak*, som samlet sett sjelden fører til vedtak om overtredelsesgebyr.

Figur 6.4 Antall vedtak om overtredelsesgebyr som andel av alle observerte brudd på undertemaet. 2015-2024



Kilde: Arbeidstilsynet.

Én mulig forklaring på de geografiske forskjellene kan være at brudd i større grad politianmeldes i regioner der færre saker ender med overtredelsesgebyr. Det samlede antallet anmeldelser de siste årene er imidlertid såpass lavt at dette neppe kan forklare variasjonen alene. En annen mulig årsak er at bruddene som avdekkes, er mindre alvorlige i enkelte regioner. Vi har imidlertid ikke datagrunnlag som gjør det mulig å vurdere alvorlighetsgrad systematisk.

7 Etterlevelse etter sanksjoner i de to sporene

En deskriptiv analyse av virksomhetenes atferd etter ulike sanksjoner indikerer at anmeldelse i noe større grad henger sammen med redusert forekomst av nye brudd enn overtredelsesgebyr, som igjen ser ut til å ha noe større virkning enn pålegg. Forskjellene er likevel relativt små, og variere mellom ulike temaer som Arbeidstilsynet kontrollerer i sine tilsyn.

I dette kapitlet ser vi på den observerbare atferden til virksomheter som er sanksjonert enten i det administrative sporet eller i straffesakssporer, etter sanksjonen. Med *sanksjonert* mener vi også virksomheter som er anmeldt eller ilagt overtredelsesgebyr, uavhengig av om anmeldelsen senere er henlagt eller gebyret ikke er innkrevd. Hva vi mener med *observerbar atferd* og hvordan vi har operasjonalisert *etterlevelse*, drøftes nærmere i neste avsnitt.

7.1 Operasjonalisering av etterlevelse

Helt overordnet betyr etterlevelse å rette seg etter et påbud eller en bestemmelse. I strafferetten går *individualprevensjon* ut på at straff vil påvirke gjerningspersonen til ikke å begå nye straffbare handlinger, mens *allmennpreventive* grunner til straff innebærer at trusselen om straff skal virke avskrekkende nok til at allmennheten generelt vil avstå fra å begå den straffbare handlingen.

Hva som regnes som etterlevelse, henger ofte sammen med hva som er formålet med kontrolltiltaket eller reaksjonen. Det er også et spørsmål i hvilken grad etterlevelsen bør vurderes innenfor enkelte lover eller på tvers av flere lover og etaters ansvarsområder. Eksempelvis er individualpreventive grunner til straff at straffen skal være egnet til å motvirke at domfelte begår lovbrudd på nytt, ikke bare motvirke at samme lovbrudd begås igjen.¹⁴

Den mest nærliggende indikatoren på etterlevelse for dette prosjektet, er i hvilken grad kontrolletater eller politi/påtalemyndighet avdekker nye lovbrudd begått av samme virksomhet eller person etter at en reaksjon er ilagt.

¹⁴ <https://jusinfo.no/strafferett/straffutmaling/hvorfor-man-straffer/>

Gjentatte lov- eller regelbrudd over tid kan tolkes som manglende etterlevelse, mens fravær av nye brudd kan indikere atferdsendring.

Det finnes likevel ikke noe entydig eller objektivt mål på hva som er *tilstrekkelig grad* av etterlevelse, som er et av hensynene Sanksjonsutvalget trakk frem som viktig i vurderingen av når andre tiltak kan erstatte strafferettslige sanksjoner (se kapittel 1.1). I en sammenligning mellom administrative sanksjoner og straff, kan vi likevel si at hvis den ene sanksjonsformen fører til *bedre* etterlevelse enn den andre, kan det tale for å foretrekke denne. Det innebærer likevel ikke nødvendigvis at etterlevelsen er tilstrekkelig.

Innenfor Arbeidstilsynets område handler etterlevelse grunnleggende sett om at arbeidsgivere følger regelverket som sikrer et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø. De mest sentrale bestemmelsene finnes i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter.

I prinsippet ønsker vi å kunne observere om virksomheter etterlever regelverket i det daglige. Det kan for eksempel handle om at arbeidstakere som jobber i høyden er tilstrekkelig sikret, eller at arbeidstiden ikke overstiger det loven tillater. Slike forhold er imidlertid vanskelige å overvåke løpende. Informasjon om arbeidstid kan finnes i interne systemer, men rapporteres ikke jevnlig til myndighetene. For sikkerhetsrutiner er det gjerne krav til intern praksis, men ikke nødvendigvis til registrering eller dokumentasjon. Det finnes med andre ord ingen løpende statistikk på etterlevelse av lover og regler i virksomhetene.

I vår analyse tar vi utgangspunkt i data fra Arbeidstilsynet på deres tilsyn, avdekking av brudd og påfølgende reaksjoner. For å kunne si noe om etterlevelse har vi valgt følgende operasjonalisering:

Vi undersøker om Arbeidstilsynet ved et senere tilsyn avdekker nye brudd hos virksomhet som tidligere har blitt sanksjonert i det administrative sporet eller straffesaksspor.

Med denne operasjonaliseringen kan vi kartlegge om påfølgende tilsyn avdekker brudd overhodet, om bruddene gjelder samme eller andre temaer enn tidligere og hvilke reaksjoner som eventuelt ilegges.

Vi har ikke datagrunnlag for å vurdere alvorlighetsgrad direkte, men vi legger til grunn at vedvarende brudd som resulterer i nye overtredelsesgebyr eller anmeldelser, kan indikere mer alvorlige forhold enn saker som kun ender med pålegg.

En betydelig svakhet med Arbeidstilsynets data er at brudd kun avdekkes gjennom tilsyn. For virksomheter som tidligere har blitt sanksjonert, men hvor det ikke er gjennomført flere tilsyn, vet vi ikke noe om deres atferd utover det vi kan observere i Brønnøysundregistrene (se omtale av andelen konkurser i kapittel 4.4.3 og 4.5.2)¹⁵, hos andre kontrolltater eller i politiets data. Kobling med andre etaters data og straffesaksregisteret er en egen analyse (se kapittel 8).

¹⁵ Brønnøysundregistrene dekker også regnskapsregister, kunngjøringer mv.

I perioden 2015-2024 har Arbeidstilsynet gjennomført tilsyn med totalt 81 424 unike virksomheter. Av disse har 22 346 hatt minst to tilsyn. Det er dette utvalget vi i utgangspunktet benytter for å analysere virkninger på etterlevelse i det følgende.

7.2 Virkninger på etterlevelse av pålegg

Arbeidstilsynets pålegg regnes som en forvaltningsrettslig reaksjon. Formålet med slike reaksjoner er primært å gjenopprette lovlig tilstand, rette opp eller avverge skade eller fare. Når virksomhetene dokumenterer at pålegget er fulgt opp, kan det tolkes som etterlevelse i den forstand at regelbruddet er korrigeret. Samtidig sier dette lite om virksomheten faktisk endrer atferd over tid, eller om endringen gjelder på tvers av ulike enheter og prosjekter i virksomheten.

I perioden 2015-2024 ble 80 prosent av Arbeidstilsynets tilsyn med en reaksjon avsluttet med vedtak om pålegg som eneste reaksjon. Så godt som alle disse er registrert som innfridd (se kapittel 4.2).

I datagrunnlaget observerer vi nesten 10 700 virksomheter som har hatt minst to tilsyn, der det første tilsynet kun resulterte i pålegg. Ved andre tilsyn ble det avdekket nye brudd hos 72 prosent av de samme virksomhetene. Dette kan indikere at pålegg har en viss effekt (ikke alle har nye brudd), men at flertall av virksomhetene blir tatt med nye brudd ved senere tilsyn.

Ovenstående analyse tar ikke hensyn til at de påfølgende tilsynene kan omfatte andre kontrollpunkter og undertemaer enn det første tilsynet. Vi har derfor sett nærmere på saker der Arbeidstilsynet har kontrollert samme undertema ved begge tilsyn. Tallgrunnlaget for denne analysen inkluderer observasjoner av kontrollerte undertemaer som oppfyller tre kriterier:

- Virksomhetet har hatt minst to tilsyn
- Første tilsyn ble avsluttet med vedtak om pålegg¹⁶
- Samme undertemaet er kontrollert i begge tilsyn

Tabell 7.1 viser hvor ofte Arbeidstilsynet avdekker brudd på samme undertema i det andre tilsynet med det samme virksomheten. Lavere andel brudd i det andre tilsynet indikerer ønsket forbedring.

Virksomhetene ser i størst grad ut til å etterleve krav knyttet til systematisk HMS-arbeid, som krav til opplæring av ledere og tillitsvalgte, medvirkning fra verneombud og bruk av HMS-kort, ved senere tilsyn. Det vil si at der hvor disse forholdene er kontrollert på nytt i virksomheter som tidligere har fått pålegg om å rette opp dette, har Arbeidstilsynet avdekket nye brudd på samme forhold i relativt få tilsyn.

Svakest virkning ser vi på temaer som gjelder bygningsmessige forhold, maskiner og utstyr. Én mulig forklaring er at disse temaene gjelder midlertidige forhold, som stillas og maskinoppsett på enkeltprosjekter. Slike forhold må etableres på nytt fra gang til gang, og krever kontinuerlig etterlevelse, i motsetning til organisatoriske tiltak som dokumentasjon, opplæring eller rutiner, som ofte er mer varige.

¹⁶ Det er altså ikke registrert vedtak om stans, OTG eller registrert anmeldelse i tilsynet.

Tabell 7.1 Andel virksomheter med brudd på samme undertema som er kontrollert i to påfølgende tilsyn, gitt at det ble vedtatt minst ett pålegg i første tilsyn. 2015-2024

Undertema	Andel virksomheter med brudd i tilsyn nr. 2	Antall obs.
Arbeidsmiljøopplæring for ledere og tillitsvalgte	35 prosent	951
HMS-kort	40 prosent	1 162
Verneombud og tillitsvalgtes medvirkning	44 prosent	955
Bedriftshelsetjeneste	47 prosent	1 383
Lønnsystemer	47 prosent	1 058
Arbeidsavtaler	48 prosent	1 926
Kartlegging, risikovurdering og tiltak	49 prosent	1 414
Arbeidstidsordninger	53 prosent	1 483
Maskiner og annet utstyr	65 prosent	710
Bygnings- og utstyrsmessige forhold	70 prosent	413

Note: Tabellen omfatter alle undertemaer med brudd i tilsyn 1 som også er kontrollert i tilsyn 2, gitt at det ble vedtatt minst ett pålegg i første tilsyn. Tabellen presenterer de ti undertemaene med flest observasjoner. Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på data fra Arbeidstilsynet

En annen mulig forklaring er at undertemaene varierer i hvor spesifikke og omfattende de er. For eksempel handler temaet «HMS-kort» om ett enkelt punkt: om ansatte har kort. Temaet "bygningmessige forhold" omfatter derimot flere ulike forhold, som sikring av stillas, tilgang til personalrom, toaletter og oppbevaring av masser på byggeplassen. Jo flere kontrollpunkter som inngår, jo større er også sannsynligheten for at det avdekkes brudd.¹⁷

7.3 Virkninger på etterlevelse av overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr (OTG) er Arbeidstilsynets eneste administrative sanksjon. Administrative sanksjoner har primært et pønalt formål, som vil si at de har som formål å sanksjonere en begått overtredelse. OTG kan vedtas selv om lovlig tilstand er dokumentert gjenopprettet ved etterlevelse av et pålegg. Sammenlignet med bare pålegg forventer vi at vedtak om OTG skal ha større effekt på virksomhetenes etterlevelse.

De vanligste årsakene til vedtak om OTG er brudd på undertema om HMS-kort. Intervju med Arbeidstilsynet har gjort det klart at det i liten grad er aktuelt anmelde forhold der tilsynet kun avdekker mangel på HMS-kort. Vi har derfor holdt tilsyn med vedtak om OTG kun med grunnlag i brudd på krav til HMS-kort utenfor analysen av etterlevelse.

Når vi ser bort fra ovennevnte tilsyn står vi igjen med om lag 3 100 tilsyn og 2 860 unike virksomheter. Av disse virksomhetene er det om lag 1 100 som har minst ett tilsyn til etter det første med OTG (jf. tabell 7.2).¹⁸

¹⁷ Vi har valgt å gjøre analysen på undertemanivå, fordi mange av kontrollpunktene er dels overlappende. Det store antallet kontrollpunkter ville også gjort at det er vanskelig å finne saker der det er ført tilsyn med akkurat samme kontrollpunkt på nytt.

¹⁸ Gitt at vedtaket om OTG ikke kun var gitt på grunnlag av HMS-kort.

Tabell 7.2 Antall saker og antall unike virksomheter med vedtak om overtredelsesgebyr (OTG). 2015-2024

	Antall tilsyn
Antall tilsyn med vedtak om OTG	4 060
Antall tilsyn der HMS-kort er eneste grunnlag for OTG	936
Antall tilsyn, ekskl. HMS-kort som eneste grunnlag for OTG	3 124
	Antall virksomheter
Unike virksomheter ilagt OTG	3 702
Unike virksomheter ilagt OTG, ekskl. HMS-kort som eneste grunn	2 856
Unike virksomheter med minst ett tilsyn etter OTG, ekskl. HMS-kort som eneste grunn	1 071

Kilde: Arbeidstilsynet

Blant de 1 071 virksomhetene med minst ett tilsyn etter tilsynet hvor de ble ilagt OTG, har det blitt avdekket brudd hos 68 prosent på minst ett kontrollpunkt i det andre tilsynet. Andelen er altså noe lavere enn det vi observerte for påfølgende tilsyn i saker som ble avsluttet med vedtak om pålegg som eneste reaksjon (se kapittel 7.2). Lavere andel indikerer at en høyere andel etterlever lover og regler Arbeidstilsynet kontrollerer. Forskjellen i etterlevelse etter pålegg og OTG er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Tabell 7.3 viser hvilke funn Arbeidstilsynet gjør i det andre tilsynet hos virksomheter som tidligere har blitt ilagt OTG, fordelt på undertemaer som er kontrollert i begge tilsynene og gitt at det var brudd i første tilsyn.

Tabell 7.3 Andel virksomheter med brudd i tilsyn 2, av virksomheter ilagt overtredelsesgebyr i tilsyn 1. 2015-2024

Undertema	Andel virksomheter med brudd i tilsyn 2
Bygnings- og utstyrmessige forhold	70%
Maskiner og annet arbeidsutstyr	36%
Arbeidsavtaler	41%
Arbeidstidsordninger	48%
HMS-kort	24%
Lønssystemer	35%

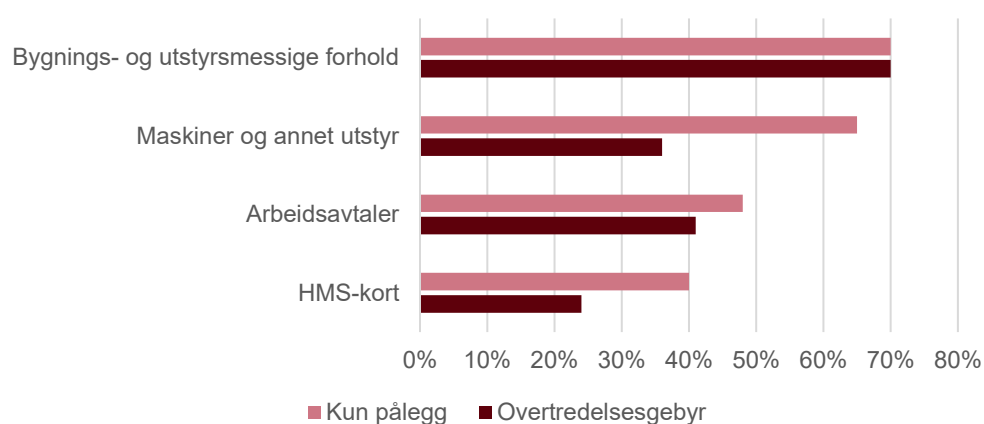
Note: Utvalget av tilsyn inkluderer kun saker der OTG er begrunnet med minst ett annet undertema enn HMS-kort. HMS-kort er likevel med som kategori i tabellen, fordi det er vedtatt OTG på grunnlag av brudd på HMS-kort og et annet undertema, for eksempel bygnings- og utstyrmessige forhold.

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på data fra Arbeidstilsynet

Andelen virksomheter med brudd på samme undertema som i det tilsynet hvor de ble ilagt OTG er lavest for HMS-kort¹⁹, etterfulgt av maskiner og annet arbeidsutstyr. Enkelt sagt er etterlevelsen høyest blant virksomhetene som tidligere har fått OTG for brudd på maskiner og utstyr, som oftest handler om at det nå er installert verneinnretninger og gitt opplæring for arbeidstakere som jobber med utstyr som krever forsiktighet ved bruk. Andel med brudd på samme undertema i to påfølgende tilsyn er høyest (og dermed etterlevelsen lavest) blant virksomhetene med brudd på bygnings- og utstyrsmessige forhold, som oftest omhandler sikring av arbeidstakere som jobber i høyden.

Om administrative sanksjoner gir større effekter på etterlevelse enn forvaltningsrettslige reaksjoner kan vi få indikasjoner på ved å sammenligne resultatene fra tilsvarende analyse av virkninger av pålegg (jf. figur 7.1).

Figur 7.1 Andel virksomheter med brudd på samme undertema i tilsyn 2, fordelt på om virksomheten fikk vedtak om pålegg eller OTG i forrige tilsyn. 2015-2024



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på data fra Arbeidstilsynet

Sammenligningen mellom de to indikerer varierende effekter. På én side registreres det betydelig færre brudd etter at virksomhetene har mottatt vedtak om OTG for temaene maskiner og annet arbeidsutstyr og for HMS-kort. Andelen er også noe lavere på arbeidsavtaler, lønssystemer og arbeidstidsordninger. På temaet for bygnings- og utstyrsmessige forhold finner vi imidlertid ingen forskjell i andelen virksomheter med nye brudd i påfølgende tilsyn etter henholdsvis pålegg og OTG.

7.4 Virkninger på etterlevelse av anmeldelser

I likhet med administrative sanksjoner, har strafferettslige reaksjoner et pønalt formål. Virksomheter kan anmeldes selv om eventuelle pålegg Arbeidstilsynet har vedtatt i saken er innfridd. Data fra Arbeidstilsynet omfatter totalt 449 unike foretak med en anmeldelse i perioden 2017-2024.

Når vi kobler anmeldelsene med tilsynsdataene, sitter vi igjen med 393 anmeldte virksomheter der vi har informasjon om minst ett gjennomført

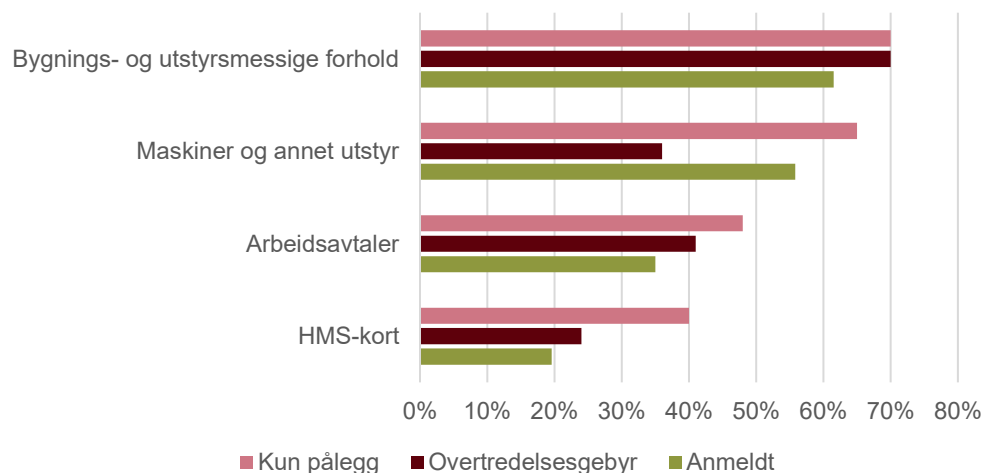
¹⁹ HMS-kort inngår fordi det kan være vedtatt OTG på grunnlag av brudd på både HMS-kort og et annet undertema, for eksempel bygnings- og utstyrsmessige forhold. Tilsyn og foretak som har fått vedtak om OTG utelukkende på grunnlag av HMS-kort er fortsatt ekskludert fra tallgrunnlaget.

tilsyn.²⁰ For 134 virksomhet har vi observert et tilsyn med det samme virksomheten etter datoen anmeldelsen er registrert gitt at virksomheten hadde minst ett brudd i det siste tilsyn før dato for anmeldelsen.²¹ Antall observasjoner er relativt lavt, men vi presenterer likevel de deskriptive resultatene her.

Av de 134 ovennevnte virksomhetene, har Arbeidstilsynet registrert minst ett brudd hos 88 i første tilsyn etter at virksomheten ble anmeldt. Det gir en andel på 66 prosent, som er noe lavere enn det vi fant i første tilsyn etter vedtak om overtredelsesgebyr og lavere enn andelen virksomheter med nye brudd etter et pålegg. Uavhengig av utfallet av anmeldelse, kan det se ut til at anmeldelse gir noe høyere etterlevelse enn Arbeidstilsynets forvaltningsrettslige reaksjoner og administrative sanksjoner.

For å vurdere andelen virksomheter med gjentatte lovbrudd, har vi sammenlignet undertema for siste tilsyn før virksomheten ble anmeldt og første tilsyn etter anmeldelsen (der hvor vi har informasjon om dette).²²

Figur 7.2 Antall virksomheter med brudd på samme tema i første påfølgende tilsyn etter dato for anmeldelse av virksomheten, fordelt på undertema for brudd før anmeldelse. 2017-2024



Note: Antall observasjoner for anmeldte virksomheter er: Bygnings- og utstyrsmessige forhold (39), maskiner og annet utstyr (43), arbeidsavtaler (40) og HMS-kort (46). HMS-kort er en kategori fordi det har vært én del av tilsynene med de anmeldte virksomhetene.

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på data fra Arbeidstilsynet

Antall observasjoner på de fire temaene i figuren over varierer mellom 39 og 46 anmeldte virksomheter der alle hadde brudd på temaet i siste tilsyn før dato for anmeldelse og som har brudd på det samme temaet i det første

²⁰ Det er ikke mulig å koble saksnummer på tvers av de to datasettene. I datasettet for politisaker er observasjoner i stor grad registrert på foretakenes hovedenhet, mens tilsynsdataene i hovedsak er registrert på en underenhet i et foretak. Vi har brukt Enhetsregisteret, kombinert med informasjon om adresse og dato for henholdsvis gjennomført tilsyn og registrert anmeldelse i de ulike datasettene for å gjøre koblinger av anmeldelser og tilsynsobjekter. Et fåtall anmeldte foretak observerer vi ikke i tilsynsdataene i det hele tatt. I andre tilfeller mangler vi informasjon om adresse eller det er gjennomført flere tilsyn med ulike underenheter i et anmeldt foretak. I sistnevnte tilfeller var det ikke mulig å koble hvilket tilsyn anmeldelsen gjaldt.

²¹ Vi har totalt 159 foretak der vi observerer minst ett tilsyn før og ett tilsyn etter dato for anmeldelse. For 25 av foretakene er det ikke registrert brudd i siste tilsyn med foretaket før dato for anmeldelse. Det kan for eksempel skyldes at det er anmeldt forhold avdekket i tidligere tilsyn. Vi holder disse 25 foretakene utenfor den videre analysen.

²² Merk at anmeldelsen kan omfatte alle eller kun enkelte av de avdekkede lovbruddene i tidligere gjennomført tilsyn.

tilsynet etterpå. Vi observerer det samme mønsteret som for henholdsvis pålegg og OTG, at andel som har brudd i påfølgende tilsyn varierer mellom temaene. Sammenlignet med de andre reaksjonene er det noe lavere andel brudd i påfølgende tilsyn med bygnings- og utstyrmessige forhold blant de anmeldte virksomhetene, samt for arbeidsavtaler og HMS-kort. På temaet for maskiner og utstyr er det imidlertid en relativt høy andel som fortsatt har brudd, sammenlignet med resultatene etter OTG-vedtak.

8 Videre arbeid med etterlevelseseffekter

Analysene av Arbeidstilsynets data viser at det finnes saker med brudd på de samme temaene i både det administrative sporet og i straffesakssporet. Selv saker uten identiske regelbrudd kan i mange tilfeller være sammenlignbare. Samtidig gjenstår det metodiske utfordringer, særlig knyttet til det begrensede antallet anmeldelser og behovet for gode indikatorer på etterlevelse av arbeidsmiljøregelverket.

Denne rapporten har hatt to hovedformål. For det første har vi presentert deskriptiv statistikk om utvikling og kjennetegn ved Arbeidstilsynets saker i henholdsvis det administrative og det strafferettslige sporet. For det andre har vi vurdert hvordan dataene kan danne grunnlag for videre analyser av etterlevelseseffekter. I dette kapitlet oppsummerer vi hvilke analyser som er mulige gitt tilgjengelige data, og hvordan Arbeidstilsynets datagrunnlag vil inngå i den samlede analysen av etterlevelseseffekter av administrative sanksjoner og straff.

8.1 Vurdering av effektanalyser for Arbeidstilsynet

I kapittel 7 analyserte vi virksomheters observerbare atferd etter at de har fått en reaksjon fra Arbeidstilsynet, målt ved om det avdekkes nye brudd i et påfølgende tilsyn. Etterlevelse er i denne sammenhengen operasjonalisert som andelen virksomheter uten brudd i det første tilsynet etter en tidligere reaksjon. Analysen er avgrenset til virksomheter som har hatt minst to tilsyn i perioden 2015-2024.

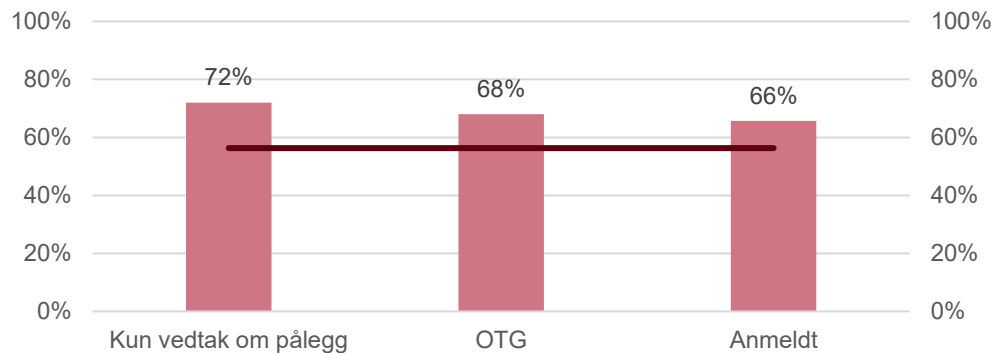
Totalt har Arbeidstilsynet gjennomført tilsyn med nærmere 82 000 unike virksomheter i perioden. Av disse har omtrent 22 000 hatt mer enn ett tilsyn. Blant disse finner vi:

- 10 700 virksomheter som har hatt påfølgende tilsyn etter pålegg
- 1 100 virksomheter etter overtredelsesgebyr (OTG)
- 134 virksomheter etter registrert anmeldelse

Analysen viser at mellom 66 og 72 prosent av disse virksomhetene har hatt minst ett nytt brudd i det første tilsynet etter reaksjonen (jf. figur 8.1). Det betyr at én av tre virksomheter ikke hadde nye brudd. Samtidig er andelen med nye

brudd fortsatt høy, og ikke vesentlig lavere enn for tilsyn generelt (70 prosent).²³

Figur 8.1 Andel foretak med minst ett brudd i et påfølgende tilsyn, etter hvilken reaksjon som ble gitt foretaket i forrige tilsyn. 2015-2024



Note: En andel på 100 prosent betyr at alle foretak er registrert med nye brudd i det påfølgende tilsynet (fravær av etterlevelse), mens 0 prosent ville vært at ingen er foretak har nye brudd (fullkommen etterlevelse). Den heltrukne linjen er andelen virksomheter med brudd i tilsyn 2, hvor Arbeidstilsynet ikke avdekket noen brudd i tilsyn 1.

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyses beregninger, basert på Arbeidstilsynet

Blant virksomheter hvor det ikke ble avdekket brudd i det første tilsynet, er andelen med brudd i et påfølgende tilsyn 56 prosent (heltrukken linje i figur 8.1). Hvis vi bruker dette som et referansenivå for «forventet» etterlevelse, kan vi ikke si at noen av reaksjonsformene gir tilstrekkelig grad av etterlevelse i seg selv. Resultatene indikerer likevel noe høyere etterlevelse etter OTG eller anmeldelse, sammenlignet med saker som kun resulterer i pålegg.

Det er samtidig rimelig å anta at virksomheter som har brudd i første tilsyn, generelt har høyere risiko for nye brudd enn virksomheter uten tidligere avvik. Dette kan bety at andelen med nye brudd ville vært enda høyere i fravær av reaksjoner, og at analysen dermed undervurderer faktisk effekt.

Mer detaljerte analyser viser at det finnes variasjon som ikke fanges opp i den overordnede analysen. Innen enkelte undertemaer er andelen virksomheter med nye brudd i det påfølgende tilsynet lavere enn 50 prosent etter pålegg. Dette gjelder blant annet tilsyn rettet mot lønssystemer og arbeidsavtaler. Overtredelsesgebyr (OTG) ser ut til å ha særlig effekt innen temaer som gjelder maskiner og arbeidsutstyr, og er generelt forbundet med noe lavere andel nye brudd enn pålegg alene. En mulig forklaring på at det likevel ofte avdekkes nye brudd, er at de påfølgende tilsynene ofte omfatter andre temaer enn det første tilsynet.

Den deskriptive analysen av etterlevelseseffekter har flere metodiske begrensninger. Arbeidstilsynet gjennomfører risikobaserte tilsyn, og virksomheter som får flere tilsyn kan derfor systematisk skille seg fra virksomheter med færre eller ingen tilsyn. Dette kan innebære at analysen undervurderer den reelle effekten av reaksjonene. I tillegg har vi ikke

²³ Hvis vi kun ser på det første tilsynet med hver virksomhet, er det avdekket brudd i 75 prosent av tilfellene. Når vi ser på alle tilsyn under ett, er andelen med brudd lavere. Dette tolker vi som at brudd er mindre sannsynlig ved påfølgende tilsyn, både som følge av tidligere tilsynsaktivitet og eventuelle reaksjoner.

kontrollert for virksomhetenes kjennetegn, som næring eller størrelse, ettersom antallet observasjoner i hver undergruppe er begrenset.

Datagrunnlaget for å analysere virkningen av anmeldelser er særlig begrenset. Kun 89 virksomheter er registrert med et nytt tilsyn etter en anmeldelse. Dette gjør resultatene sensitive for enkeltobservasjoner. For å kunne si mer sikkert om sammenhengen mellom anmeldelse og etterlevelse, trengs flere observasjoner.

8.2 Koblinger med andre data og videre analyser

Denne delrapporten har kartlagt og analysert Arbeidstilsynets data om tilsynsaktivitet, bruk av virkemidler og registrerte anmeldelser. Analysen har vært basert utelukkende på Arbeidstilsynets egne registre. Arbeidet har vist at det finnes informasjon som kan benyttes til å analysere etterlevelseeffekter, men at antallet observasjoner i enkelte deler av datagrunnlaget begrenser mulighetene for mer omfattende statistiske analyser.

Neste steg i det overordnede prosjektet er å koble Arbeidstilsynets data med tilsvarende data fra de øvrige kontrolletatene (der dette er mulig), samt med informasjon fra politiets straffesaksregister. Dette vil gi et bredere grunnlag for å analysere virksomheters atferd før og etter ulike reaksjoner. Funnene fra disse analysene vil bli presentert i en avsluttende hovedrapport for prosjektet.

9 Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2025). *Tildelingsbrev 2025 – Arbeidstilsynet*.
- Arbeidstilsynet. (2014). *Tilsyn gir positiv effekt i virksomhetene. Arbeidstilsynets effektiv vurderinger av tilsyn i perioden 2008-2012*.
- Arbeidstilsynet. (2019). *Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet i bakerier*.
- Arbeidstilsynet. (2024a). *Årsrapport 2023. En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2023*. Trondheim: Arbeidstilsynet.
- Arbeidstilsynet. (2025). *Samfunnsoppdrag*. Hentet fra Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/samfunnsoppdrag/>
- Arbeidstilsynet. (2025). *Årsrapport. En analyse av Arbeidstilsynets innsats i 2024*.
- Arbeidstilsynet. (2025b). *Tilsyn*. Hentet fra Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/tilsyn/>
- Arbeidstilsynet. (2025c). *Arbeidstilsynets strategi*. Hentet fra Arbeidstilsynet: <https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/arbeidstilsynets-strategi/>
- Burger, L. C., & Støver, M. (2024). *Vedtatte overtredelsesgebyr innbetales i stor grad*. Arbeidstilsynet Innsikt nr. 1 2024.
- Mohn, S. B. (2023). *Statistikk over administrative sanksjoner*. SSB-notat 2023/25.
- NOU 2003: 15. (2003). *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NyAnalyse. (2024). *Kartlegging av administrative sanksjoner i næringslivet*.
- Prop. 80 L (2024-2025). (2025). *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a4d9d6bb46ae49e3a37a9fcabc22b279/no/pdfs/prp202420250080000dddpdfs.pdf>: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Riksadvokaten. (2018). *KVALITETSKRAV TIL STRAFFESAKSBEHANDLINGEN I POLITIET OG VED STATSADVOKATEMBETENE MV. (KVALITETSRUNDSKRIVET)*.
- STAMI. (2017). *Effekter av myndighetstiltak på arbeidsmiljø og helse: en systematisk kunnskapsoppsummering*. STAMI-rapport, årgang 18, nr. 5. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

STAMI. (2024). *Effekter av Arbeidstilsynets virkemiddelbruk på arbeidsmiljø og helse i*. STAMI-rapport, årgang 25, nr. 9. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

