

Prosjektrapport:

Skjemaveldet

Hva er det – og hva kan gjøres med det?

Rapport fra Skjemareduksjonsprosjektet

Nærings- og handelsdepartementet

(Publikasjonsnummer K-0652 B)

Forord

Denne rapporten er resultatet av et prosjekt nedsatt under Stoltenbergregjeringen, og videreført i en noe endret form under Samarbeidsregjeringen. Slik rapporten foreligger håper vi at den kan være et nyttig bidrag til en bred tilnærming til skjemaveldeproblematikken i forvaltningen.

Rapporten gir en beskrivelse av hva de ulike partene legger i begrepet skjemaveldet. En omforent forståelse av problemet er etter vår mening en viktig forutsetning for å kunne iverksette relevante tiltak. Vi har dessuten forsøkt å gi noen forklaringer på hvorfor skjemaveldeproblematikken er så vanskelig å komme til livs. Vi har valgt å vektlegge forhold i forvaltningen. Det er selvfølgelig også forhold på næringslivssiden, men vi har valgt å ikke fokusere på disse. Rapporten avsluttes med anbefalinger av tiltak for hvordan man bør arbeide videre med problemstillingen.

Det er ikke skrevet et eget sammendrag til denne rapporten, men kapittel 7 innledes med en liten oppsummering. Vi mener at denne, sammen med oppstillingen av de viktigste forslagene i punkt 7.8 fyller sammendragsfunksjonen.

Rapporten er skrevet av Trine Westvold (NHD) og Maria Strøm (Statskonsult).

Vi vil takke våre informanter i etatene, i næringslivsorganisasjonene og i ulike departementer. En særlig takk til juridisk seksjon i NHD som har huset oss i prosjektperioden, og bidratt med verdifulle innspill og kommentarer.

Oslo, 15.12.2001

Olav H. Hauge har vært opptatt av endringer som foregår i statsetatene i våre dager.

Her fra "Seint rodnar skog i djuvet", 1956.

Vi ser at på likestillingsområdet har det skjedd en utvikling, ingen ville omtale forvaltningens medarbeidere som "menn" i dag.

Hugsar du då myten

som skygde, brast

og skodda letta frå tind?

Kaldt og kvast

bles vindar frå tankens

veldige verd.

Uredde menn

med dregne sverd

storma dei gamle himlar

og dreiv på flog

skuggar og skrymt som skræmde.

Du stod der – såg

...

Innledning

Helt siden starten av 1990-tallet har regelverksforenkling og skjemaveldeproblematikk vært en del av forvaltningspolitikken. Kritikken mot forvaltningen har ikke blitt mindre i løpet av denne tiden. Om situasjonen reelt sett er blitt bedre er vanskelig å måle. Skjemaveldet har mange, og ofte forenklede og populistiske årsaksforklaringer.

Slike forklaringsmodeller kan selvfølgelig være deler av årsaken. Vi har i dette prosjektet valgt en bred innfallsvinkel, i hovedsak rettet mot forvaltningens oppgaver og rammebetingelser.

Vi tar utgangspunkt i at kompliserte samfunn som vårt har kompliserte regelverk og stort informasjonsbehov. I Sem-erklæringen slås det igjen fast at forvaltningen er til for brukerne, og ikke omvendt. Dette er føringer som forvaltningen må innstille sin virksomhet etter. Sett hen til at brukerorientering og serviceinnstilling i forvaltningen er viktige verdier for Samarbeidsregjeringen, er det nødvendig å revurdere grunnlaget for informasjonsbehovet, omfanget av forvaltningens informasjonsbehov og de innarbeidede informasjonsinnhentingsrutinene for å kunne redusere skjemabelastningen på næringslivet.

Dette prosjektet ble nedsatt av regjeringen Stoltenbergs ”Regjeringsutvalg for fornyelse av offentlig sektor”, med en ressursinnsats på i underkant av ett årsverk i løpet av cirka et halvt år. Nærings- og handelsdepartementet er oppdragsgiver, og prosjektet finansieres av Nærings- og handelsdepartementet sammen med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Prosjektet var i utgangspunktet rettet mot gjennomgang av de enkelte skjemaene i Oppgaveregisteret og de hjemler som ligger til grunn for skjemaene. Tidlig i prosjektperioden så vi imidlertid at selve problemstillingen i prosjektet var snever, og med de tilgjengelige virkemidler var det vanskelig å vurdere de enkelte skjemaene isolert.

Sammen med de ansvarlige departementene foretok vi en endring av prosjektets innretning, med større vekt på en problemstillingsutredning. Rapporten som nå foreligger har som formål å gi en beskrivelse av det problemstillingskomplekset som kommer til uttrykk i vedvarende klager over skjemaveldet, samt noen av årsakene.

En liten leseveiledning:

En kort redegjørelse for materiale og metode følger i kapittel to. I kapitlene tre og fire har vi forsøkt å tegne et helhetlig bilde av hva som inngår i skjemaveldebegrepet, og i kapittel fem redegjør vi for sammenhengen mellom skjemaveldet og statens ulike oppgaver. Kapittel seks inneholder en gjennomgang av noen forvaltningsmessige forhold som forklaring på etatenes tilnærming til skjemaveldeproblematikken. Rapporten avsluttes med en liten oppsummering og beskrivelser av en del aktuelle problemstillinger med eksempler fra vår kontakt med etatene og det materialet som er gjennomgått. Problemstillingene følges av anbefalinger. De viktigste av disse er oppsummert i kortform i punkt 7.8.

Materiale og metode

Ved prosjektstart sommeren 2001 var hovedfokuset på Oppgaveregisterets registrerte skjemaer, samt statistikkene over skjemaantall og belastning. Disse var utgangspunktet for samtaler med enkelte skjemaansvarlige etater. Hvilke etater vi tok kontakt med, ble styrt av belastningsstatistikken som Oppgaveregisteret utarbeider: de seks etatene som belaster mest, det vi si alle med mer enn 1 % av den samlede belastningen, samt noen tilfeldige ble valgt fra listen som i alt teller 43 etater. Det ble gjennomført ett eller flere intervjuer med til sammen 10 etater. Fra en del av disse etatene har vi også mottatt diverse skriftlig materiale. Oppfølgingsinitiativet lå deretter på etatene, og det er varierende hvor mye kontakt vi i ettertid har hatt med den enkelte etat.

I løpet av prosjektperioden har prosjektets innretning og problemstillinger blitt endret, og det har gjort det nødvendig også å endre metodisk tilnærming og empirisk fokus. Det ble i forbindelse med "Et enklere Norge" høsten 2000 gjennomført en undersøkelse av status og planlagte tiltak med skjemaeffekt i forvaltningen. Undersøkelsen ble administrert av Nærings- og handelsdepartementet. Vi har hatt tilgang til, og benyttet oss av dette materialet.

Det finnes lite dokumentasjon eller forskning knyttet til skjemaveldet. Det foreligger imidlertid noen rapporter fra Næringslivets Skjemaråd, fra Statskonsult, samt en rapport fra en nylig gjennomført undersøkelse i regi av Elmer-prosjektet. På internasjonalt plan kan OECD-rapporten "Red Tape" og arbeidet som gjøres i Puma-prosjektet trekkes frem.

Dette materialet har både vært nyttig i arbeidet med å avklare og adressere problemstillingene, og ved utformingen av forslag til tiltak.

Fordi det i mange andre sammenhenger er en stor satsning på elektronisk innsamling av opplysninger, har vi i stor grad avgrenset mot dette temaet i denne rapporten. En del grensetemaer er likevel tatt med der vi har funnet det naturlig.

Ulike syn på skjemaveldet

”Skjemaveldet” er et mye brukt begrep i den norske forvaltningsdebatten, men det er ikke selvsagt hva som ligger i det. Opplagt er det at det er et negativt ladet begrep man har med å gjøre.

Næringslivets forståelse av skjemaveldet, slik den bringes frem i pressen, er sterkt kritisk. Dette til tross for at skjemaer, som et uttrykk for strukturert og spesifisert informasjon, i utgangspunktet skal være et hjelpemiddel både for borgerne og næringslivet i samhandlingen med forvaltningen. Det hevdes at skjemaveldet er årsak til sykdom, manglende effektivitet i norske småbedrifter og nedleggelsesplaner. Det påstås at det ikke er grenser for hvor mange skjemaer med høyst tvilsomt innhold som må fylles ut. Kritikken er oftest uspesifisert og generell, det er ”det offentlige skjemaveldet” som figurerer i overskriftene. Bedriftene ser ikke alltid utfylling og innsending av skjemaer med opplysninger til det offentlige som en meningsfull oppgave for virksomhetene.

Det offentliges innfallsvinkel til skjemaveldet er en annen. Her kan vi skille mellom ulike forståelser i etatene og hos politikerne.

Skjemaetatenes stilling i det statlige hierarkiet ligger til grunn for deres problemforståelse. Et offentlig organ har gitte oppgaver å utføre på vegne av Storting, regjering og andre overordnede. Det tradisjonelle synet i etatene er at det ikke er opp til dem å bestemme oppgavene, men å utføre dem så godt som mulig innenfor de oppgavebeskrivelser og budsjettbetingelser som er gitt, og med de virkemidler som er tildelt. Dette gir et spesielt fokus på egne oppgaver og forsvarlighet / kvalitet i gjennomføringen av disse. Ett av mange virkemidler er hjemler for å samle inn opplysninger fra næringslivet. Disse hjemlene er også gitt av overordnede ”oppdragsgivere”, i lov og forskrift. Opplysningene som samles inn anses som nødvendige for at etaten på en god måte skal få utført de pålagte oppgavene. Det er få av de statlige etatene som har mange skjemaer, og den gjennomgående holdningen er at ”våre skjemaer kan vel ikke belaste så mye”.

Med disse diametralt forskjellige innfallsvinklene, har pressen et lett spillerom for kriseoppslag. Avisene slo i sommer stort opp at det er blitt ”Ett sekunds forbedring”. Det må kalles en liten forbedring. Det er lett tilgang på virksomheter som mener seg for hardt belastet. Den offentlige diskusjonen bærer preg av bare å ha en deltager, nemlig de belastede bedriftene. Forvaltningen har vært stille med sine synspunkter.

Politikernes rolle i dette bildet er i beste fall todelt. Det er utvilsomt et politisk ønske om å redusere skjemaveldet. Dette ønsket har blitt opprettholdt gjennom flere valgperioder og av flere regjeringer. På den andre siden vedtar de samme politikerne stadig nye eller utvidede skjemaplikter. Noen er resultat av internasjonale forpliktelser, særlig EU ønsker likeartet opplysningsinnsamling for hele EØS-området. For disse opplysningene har vi nasjonalt liten påvirkningsmulighet. Men også på områder med nasjonal frihet vokser skjemamengden. Politikerne vedtar lovendringer som fordrer ny, eller utvidet, opplysningsinnhenting. Momsreformen skulle bidra til forenkling. Momsplikt for 60.000 nye avgivere øker skjemabelastningen, og de mange unntak og spesialordninger krever opplysninger på detaljert nivå. I et komplisert politisk landskap er det tydelig at redusert belastning på næringslivet bare er ett av mange hensyn som vektlegges, og at dette hensynet ofte faller gjennom for politisk viktigere mål.

Tross de ulike utgangspunktene som er skissert mellom næringsliv, politikere og byråkrati er det en felles forståelse for at skjemaveldeproblemet er et sumproblem. Det er ikke hvert enkelt

skjema som skaper store administrative byrder og irritasjon for den enkelte bedrift, men den samlede mengden av rapporterings- og dokumentasjonsplikter.

Hva inngår i skjemaveldet?

I forrige kapittel har vi presentert hvordan vi oppfatter de ulike partenes forståelse av skjemaveldeproblematikken. Her vil vi se nærmere på hvordan selve skjemaveldebegrepet forstås.

En språklig forståelse av ”skjema” er et papirark med felter som skal fylles ut. En del skjemaer foreligger elektronisk, i mer eller mindre avanserte utgaver, fra skjemaer som manuelt fylles ut på skjerm, til automatiske uttrekk og oversendelser fra en virksomhets egne datasystemer. I denne sammenhengen kaller vi alt dette for skjemaer. Nedenfor følger en gjennomgang av aktører og skjematyper som kan inngå i begrepet ”skjemaveldet”. Avslutningsvis ser vi på andre måter å bruke skjemaveldebegrepet på, for å legge til rette for en omforent problemforståelse.

Forholdet mellom skjemareduksjon og belastningsreduksjon

I diskusjonene rundt skjemaveldet har antallet skjemaer vært et tema. Vi mener at skjemaantallet ikke er noe godt uttrykk for den belastning næringslivet utsettes for. Skjemaene varierer i størrelse, kompleksitet, brukshyppighet etc. En del etater har også lagt vekt på å tilpasse ”samme” skjema til ulike informanter, med det resultat at skjemaantallet øker.

En annen viktig grunn er at bruk av skjema i mange sammenhenger er den mest hensiktsmessige måten å samle inn informasjon på, både for avgiver og mottaker. Ved å bruke skjema kan man stille konkrete spørsmål, og etatene har mulighet til å preutfylle skjemaer med opplysninger som de allerede sitter inne med. I de aller fleste tilfellene vil muligheten til å avgi en bestemt mengde opplysninger i en strukturert form fortone seg som mindre belastende enn å bruke ”norsk stil formen”. Dersom alternativet til et skreddersydd skjema er at bedriften må melde inn opplysninger etter eget skjønn, med påfølgende mulighet for korreksjoner fra etatene, er det opplagt hvilken løsning som er å foretrekke. Dette skal selvfølgelig ikke oppfattes som en sovepute som gjør det legitimt for etatene å belaste næringslivet med så mange skjema som helst, men det er viktig å ta med seg den betraktning at alternativet til skjema kan oppleves som et større onde. I tillegg er det viktig å være bevisst på at formålet med alt forenklingsarbeid i forbindelse med skjemaveldet, nemlig å få ned belastningen på næringslivet, kan oppnås på andre måter enn ved å redusere antallet skjemaer.

Tabellen nedenfor viser sammenhengen mellom skjemaer og belastning, sett i sammenheng med inndeling av en del tiltak:

	Skjemareduksjon	Belastningsreduksjon
1. Fjerne rapportering (skjema) helt	Ja	Ja
2. Redusere antall opplysninger (reducere belastningen pr. skjema)	Nei	Ja

3. Redusere rapporteringsfrekvens	Nei	Ja
4. Felles innhenting eller gjenbruk av opplysninger	Ja	Ja
5. Forenkle rapporteringsmåten	Nei	Ja
6. Tilpassing av skjema til ulike brukergrupper	Nei	Ja

Beregning av belastning er en utfordring, både når det gjelder hva belastningen består i, og en eventuell tallfesting. For å vurdere hva belastningen består i kan det være hensiktsmessig å dele belastningsbegrepet inn i to deler. På den ene siden de faktiske kostnadene som bedriften bruker for å tilfredsstille skjemapliktene, og på den andre siden det som i engelsk litteratur kalles annoyance costs, og som vi kan kalle frustrasjon eller opplevd belastning. Disse to formene for å måle belastning henger i en viss grad sammen, ved at det er felles faktorer som kan bidra til å redusere både den faktiske belastningen og frustrasjonen. Vi tenker da på tilrettelegging av rutiner, veiledningsmateriell, tidspunktet for oppgaveplikten osv.

Registrering av statlige oppgaveplikter

Oppgaveregisteret i Brønnøysund, som ble opprettet i 1997, er et oversiktsregister over de rapporteringspliktene som staten pålegger næringslivet. Registerets formål er å sørge for effektiv samordning og utnyttelse av informasjonen som de statlige etatene samler inn fra næringslivet. I tillegg skal registeret til enhver tid inneholde en oppdatert oversikt over alle statlige oppgaveplikter, bidra med informasjon om disse, og om den samordning som finner sted. De enkelte oppgavepliktene er registrert etatsvis, med hjemmelsgrunnlag, skjemaer og belastningsestimater.

Innholdet i begrepet ”statlig oppgaveplikt” er ikke selvsagt. Av forarbeidene til oppgaveregisterloven defineres oppgaveplikt som næringslivets plikter til å sende inn standardisert informasjon til offentlig forvaltning. Begrepet er ment å dekke alle former for informasjonsavgivelse. Med standardisert informasjon avgrenses det mot opplysninger som det i enkeltsaker oppstår behov for. Denne type informasjon vil variere fra sak til sak, og vil ikke i samme grad egne seg for systematisk innhenting. En oppgaveplikt kan danne grunnlaget for flere skjemaer. Ulike dokumentasjonskrav kan også inngå som en del av oppgaveplikten.

Man skiller mellom tre hovedtyper av oppgaveplikter. Den ene er de periodiske pliktene som oppstår ved jevne fastsatte tidspunkter. Næringsoppgavene fra Skatteetaten er her et eksempel. En annen type er de hendelsesstyrte pliktene som utløses ved en bestemt begivenhet. Den tredje typen er søknader, som bare under bestemte forutsetninger er å betrakte som en oppgaveplikt. Det avgjørende i denne sammenhengen er om innvilgelse av søknaden er en forutsetning for å drive en bestemt type virksomhet. Svært små eller spesielle oppgaveplikter tas ikke inn i registeret.

Belastningstallene i Oppgaveregisteret bygger på de anslagene som etatene har oppgitt over hvor lang tid etaten mener det tar å fylle ut hvert skjema. Anslagene er gitt ut fra etatens kjennskap til egne brukere. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til disse estimatene. Vårt inntrykk er at etatene har et lite bevisst forhold til egne estimater. Oppgaveregisteret er klar over disse feilmarginene. Ikke alle etatene er like flinke til å registrere de endringene som gjøres på skjema. Årsaken til dette kan blant annet være forglemmelse eller manglende kunnskap om forpliktelsene etter oppgaveregisterloven. Når skjemaendringer meldes til registeret oppfordrer Oppgaveregisteret etaten til å endre på estimatene. Unntaket fra dette skjer kun i de tilfellene der skjemaendringene er marginale.

I følge Oppgaveregisterets statistikker står Skattedirektoratet for over 70% av den samlede belastningen på næringslivet. På de to neste plassene kommer henholdsvis Toll- og avgiftsdirektoratet og Rikstrygdeverket. Til sammen står disse tre etatene for nesten 90% av den samlede belastningen.

Signalene som næringslivet gir når det gjelder skjemabelastningen står i kontrast til Oppgaveregisterets statistikker. Dette kan ha flere årsaker. En av dem er at de fleste næringsdrivende benytter seg av regnskapsførere, og derfor selv har liten kontakt med skatteetaten, som er den største skjemaeien i Oppgaveregisteret. En annen forklaring er at man som næringsdrivende forstår nytten og nødvendigheten av rapporteringen til de etatene som har klare saksbehandlingsoppgaver, mens det ikke er like innlysende hvorfor man skal avgi informasjon til rene statistikk- eller kontrollformål. Her ligger det en utfordring til den enkelte etat. Ved å formidle nødvendigheten av informasjonsinnhenting på en klarere måte vil følelsen av belastning reduseres.

Vår erfaring tilsier at ikke alle oppgavepliktene som skulle vært registrert i Oppgaveregisteret, er det. Oppgaveregisteret innhenter kun gjennom den forutsatte, men ikke alltid gjennomførte årskontrollen selv opplysninger fra etatene, og er derfor avhengig av at etatene holder registeret oppdatert gjennom å melde inn nye skjemaer, samt endringer på allerede registrerte skjemaer.

Skjemaveldet - mer enn statlig oppgaveplikt?

Fokus for tiltakene de siste årene har vært på de statlige skjemaene registrert i Oppgaveregisteret. Dette kan forklares med at dette er det området hvor det er best oversikt. De årlige rapportene fra Oppgaveregisteret om endringer i antallet skjemaer og belastningsendringer ligger til grunn for de mange tallene pressen benytter i sine oppslag. Dette ligger også til grunn for de politiske målene om reduksjon i skjemaveldet; de siste regjeringene har anslått 20-30 % nedgang som mål.

Også andre offentlige myndigheter enn de statlige benytter informasjon fra næringslivet. I tillegg kommer at både statlige og andre offentlige organer samler inn informasjon som ikke faller inn under oppgavepliktdefinisjonen.

Andre opplysningsinnsamlere

Kommuner og fylkeskommuner kommer inn i diskusjonen om rapporteringsplikter og skjemaveldet i to sammenhenger. Før det første finnes det en del rapporteringsplikter i forholdet mellom kommune/fylkeskommune og stat. Oppgaveplikter med kommunene som pliktsubjekter vil ikke bli berørt nærmere i denne rapporten. For det andre pålegger

kommunene og fylkeskommunene næringslivet oppgaveplikter. Det finnes ingen fullstendig oversikt over disse. Dette skyldes at selv ikke den enkelte kommune sitter inne med denne oversikten. Det kan derfor verken sies noe sikkert om antallet skjemaer, eller om hvilken belastning disse utgjør. Det vi vet er at skjemaer knyttet til næringsmiddelbransjen, reguleringssøknader og byggarbeider oppleves som særlig belastende.

Oppgaveregisteret foretok i 1999 en forundersøkelse vedrørende kommunale- og fylkeskommunale oppgaveplikter for å kartlegge mulighetene og behovet for å ta disse inn som en del av Oppgaveregisteret. Oppgaveregisteret ønsket en slik utvidelse for å kunne utnytte

samordningspotensialet, få økt oversikt og fokus på disse oppgavepliktene, samt å bidra til en nedgang i lokale skjema varianter. Forundersøkelsen bestod av en kartlegging av 44 oppgaveplikter som var felles for seks kommuner. Også loggføringer og internkontroller var blant disse, til tross for at de faller utenfor oppgavepliktbegrepet slik det brukes i oppgaveregisterloven. Forslaget ble imidlertid stoppet av departementet, blant annet med den begrunnelse at samordningspotensialet var for lite. I tillegg ble det anført at det ville være svært ressurskrevende å få en totaloversikt over oppgavepliktene i kommunene på grunn av variasjonene fra kommune til kommune, og at en utvidelse av Oppgaveregisteret ville kunne føre til en svekkelse av registerets troverdigheten, siden mulighetene for å holde registeret oppdatert ble mindre. Også hensynet til å konsentrere virksomheten i Oppgaveregisteret ble vektlagt. Å utvide registreringen til nye områder så kort tid etter opprettelsen ble ansett som risikabelt i forhold til å få frem grunnlag for forbedringer i den statlige oppgavepliktportefølgen.

Andre oppgaveinnsamlere enn stat og kommuner mangler i utgangspunktet kompetanse til å pålegge oppgaveplikter med mindre de er blitt tildelt kompetanse. De omtales derfor nærmere under punkt 4.3.3

Enkeltstående undersøkelser

I Oppgaveregisteret registreres heller ikke enkeltstående undersøkelser (brugerundersøkelser, spørreundersøkelser og lignende). Det er derfor usikkert hvor stor denne gruppen er, også på statlig nivå. Det vi imidlertid vet, er at det er mange aktører på banen, både offentlige og private. Vi vet også at det fra næringslivets side i liten grad skilles mellom aktørene. Et skjema er et skjema, og inngår derfor i skjemaveldet. Den irritasjonen og belastningen som oppstår i forbindelse med enkeltstående undersøkelser kan ha sammenheng med at bedriftene er uforberedt, og ikke har hatt mulighet til å etablere rutiner, eller til å ta vare på den nødvendige informasjonen på forhånd.

Ved enkeltstående undersøkelser er verken selve innsamlingen, eller de innsamlede opplysningene, tilgjengelige for andre enn de som arrangerer innsamlingen. Derved øker faren for dobbeltinnhenting av opplysninger når det ikke er noen oppfordring til å sammenlikne med hva som allerede foreligger av tilgjengelige opplysninger.

Statistisk Sentralbyrå har uttrykt skepsis til at det offentlige i stadig større grad bruker kommersielle aktører når data skal samles inn. Skepsisen har sammenheng med at Statistisk Sentralbyrå mener å kunne ivareta samordningshensynet bedre enn kommersielle aktører.

Det er et tankekors at vi sannsynligvis vil se økning i næringslivsbelastningen med større fokus på brukerorientering. Brukerorienteringen fordrer at vi i større grad må vite om brukernes behov og forventninger.

Det er selvfølgelig arbeidskrevende å registrere enkeltstående undersøkelser i Oppgaveregisteret bare for én utsendelse. Dette merarbeidet vil ikke på kort sikt ha noen nytte for det organet som skal foreta undersøkelsen, men kan bidra til å redusere den samlede belastningen ved at gjenbruksmuligheten øker.

Frivillige skjemaer

En egen gruppe skjemaer er de som det er frivillig om næringslivet vil svare på eller ikke. Også dette er en uensartet gruppe som ikke omfattes av oppgavepliktbegrepet. For andre aktører enn forvaltningen, vil alle skjemabaserte innsamlinger være frivillige, av den enkle grunn at det ikke finnes noe tvangsmiddel. Andre aktører vil typisk være forskningsinstitutter, næringslivsorganisasjoner og ulike typer konsulentfirmaer.

Pålegg av oppgaveplikter er myndighetsutøvelse, og det er som regel knyttet sanksjoner til dem. Det er opp til etatene selv om de hjemlene de har for innsamling av opplysninger benyttes eller ikke. Benyttes disse ikke, skal skjemaet fremstå som frivillig. Uten innsamlingshjemmel kan også forvaltningsorganer, i alle fall i teorien, spørre om hva som helst så lenge besvarelsen er frivillig. Vår erfaring er at mange næringsdrivende ikke er seg bevisst om et skjema er frivillig eller ikke.

Søknader vil i all hovedsak være frivillige. Derimot er, som nevnt, de søknader som anses som en forutsetning for å delta i et marked, eksempelvis søknad om produksjonsstøtte i landbruket, tatt inn i Oppgaveregisteret. Det er også de søknader Rikstrygdeverket forvalter i forbindelse med sykepengeordningen. Hvor grensen går for hvilke søknader som skal meldes til Oppgaveregisteret synes imidlertid uklar.

Vi har sett eksempler på frivillige offentlige spørreskjema der frivilligheten ikke fremkommer på skjema. Næringslivet har en tendens til å forholde seg likt til alle skjema, og bruker ikke ressurser på å undersøke nærmere om besvarelse er påbudt eller ikke. Tar man disse hensyn i betraktning, så mener vi at også frivillige skjema inngår i den frustrasjonsoppbygning som vi oppfatter som en følge av skjemaveldet.

Skjemaplikt uten innlevering

Et kjennetegn ved et skjema er at det inneholder strukturerte felter for innfylling av informasjon, i tillegg til at det skal formidles til en mottaker. Oppgaveregisteret er reservert for oppgaver med innsendelsesplikt til en statlig etat, til tross for at selve innsendelsen sjelden har betydning for belastningen

Slik vi oppfatter flere av våre informanter fra næringslivet og slik denne problemstillingen vanligvis forstås, er også andre typer dokumentasjonskrav, eksempelvis loggføringer og internkontrollkrav inkludert i forståelsen av skjemaveldet. Dersom slike plikter tas med i skjemaveldeforståelsen står vi overfor en stor utvidelse av begrepet.

Begrepet skjemaveldet – bred eller smal forståelse

Ute i skogen går en mann rundt og rundt en lyktestolpe og stirrer ned på bakken. En dame kommer og spør om hva han gjør. Letter etter nøklene mine, svarer mannen. Har du mistet dem her?, spør damen. Nei, det vet jeg ikke, men det er her det er lys!

Hvis skogen er næringslivets oppfatning av skjemaveldet, det opplyste området er statlige oppgaveplikter registrert i Oppgaveregisteret, nøklene er forbedringspotensialet og mannen er en politiker, da har vi et bilde som ikke lover så godt for å finne nøklene, i alle fall ikke alle....

De statlige etatene anser ikke sine registrerte oppgaveplikter som unødvendig informasjonsinnhenting / belastning på næringslivet. Samtidig ønsker politikerne å være handlekraftige, og lover nedskjæring av de statlige oppgavepliktene. Dersom tiltak kun rettes mot det som trolig er det ryddigste området, nemlig oppgavepliktene registrert i Oppgaveregisteret, vil dette neppe alene gi den ønskede effekt; et næringsliv som føler seg mindre belastet eller enda bedre, et næringsliv som opplever det offentlige som en støttespiller, som legger forståelige begrensninger i den enkeltes frihet og ikke belaster unødig.

Følgene av at mange av skjemaene ikke registreres i Oppgaveregisteret er flere. For det første vil ikke belastningen inngå i registerets belastningsestimater. Slik vi tidligere har beskrevet estimatberegning, er dette i og for seg ikke noe stort problem (i alle fall ikke før tallene leses som fanden leser Bibelen). I samordningsøyemed er problemet mer kritisk. Når skjemaene ikke registreres, vil det ikke være noen felles tilgjengelig kunnskap om at noen faktisk har skaffet seg denne informasjonen, dersom andre er i markedet for tilsvarende opplysninger.

En utvidelse av skjemaveldet med de punktene vi har gjennomgått ovenfor, vil gi en forståelse som i større grad er i overensstemmelse med hva vi oppfatter er næringslivets forståelse. Dette gjelder både i forhold til andre myndigheter enn de statlige, flere skjemaer enn de som registrert i Oppgaveregisteret i dag, og dokumentasjon som kreves oppbevart og tilgjengelig, men ikke kreves innsendt.

Sammenhengen mellom skjemaveldet og statens ulike oppgaver

Tross flere års fokus på skjemaveldet, er det ikke skjedd store forbedringer. Næringslivet er ikke mer fornøyd nå enn før dette ble et tema. Noe av forklaringen kan ligge i de ulike oppfatningene av hva som ligger i begrepet, men forklaringen kan også finnes i den tette koblingen mellom etatenes oppgaver og behovet for opplysninger.

Inndeling i ulike oppgaver

Hermansen-utvalgets utredning i NOU 1989:5 "En bedre organisert stat", som handler om tilknytningsformer i statsforvaltningen, inneholder også en oppdeling av statens, eller det offentliges, ulike oppgavetyper:

- Samfunnsstyrer og myndighetsutøver
- Interesseavveier og konfliktløser

- Verdi- og kulturforvalter
- Tjenesteyter
- Fordelingsadministrator
- Næringsdrivende
- Samarbeidspartner
- Egenadministrator og intern tjenesteyter

Inndelingen er ikke ment å være en entydig oppdeling, og det fremheves at når staten engasjerer seg på et område, så inngår ofte elementer fra flere av oppgavetyperne.

Av disse oppgavetyperne er noen mer interessante enn andre i forhold til skjemaveldeproblematikken.

Selve innsamlingen av opplysningene vil i seg selv være myndighetsutøvelse når den foretas av et offentlig organ med hjemmel i lov eller forskrift. Utformingen og bruken av slike innsamlingshjemler ser vi nærmere på senere i dette kapittelet.

Tabellen nedenfor består av de mest relevante oppgavetyperne fra Hermansen-utvalget, sett i forhold til hvilke formål skjemaopplysningene benyttes til. De skraverete feltene viser hva skjemaopplysningene primært benyttes til. Poenget er å vise sammenhengen mellom de oppgavene som fordrer opplysningsinnhenting eller dokumentasjon, og de tilhørende skjemapliktene som kalles skjemaveldet.

Oppgaveinndelingen er selvfølgelig ikke så enkel som skjemaet fremstiller. Det er overlappingsområder de fleste veier. Et lite eksempel er at omsetningsavgiften på alkohol skal finansiere kontrollapparatet. Rusmiddeldirektoratets opplysningsinnhenting i denne sammenheng vil derfor ha to ulike hensyn; finansiering av statlig virksomhet og ivaretagelse av fellesinteresser, nemlig gjennomføring av alkoholpolitikken.

Samfunnsstyring er et vidt tema, som i denne sammenhengen må sees som en opplysningskrevende oppgave. Her er det aktører på mange plan, nasjonalt og overnasjonalt. Også næringslivet selv er bruker av slik informasjon. Koblingen mellom avgivelse av enkeltopplysninger og utarbeidelse av for eksempel konsumprisindeksen, som er nyttig for mange næringsdrivende virker likevel usynlig, og vektlegges lite i vurderingen av opplevd belastning ved avgivelsen. Vi har inntrykk av at innsamlingsbehovet her er økende, både fordi EØS-avtalen gir Norge forpliktelser i forhold til å måtte avgi data til sammenliknbare europeiske undersøkelser, og for planlegging og evaluering av nasjonale tiltak. Statistisk Sentralbyrå er en sentral aktør, men også ulike andre etater bidrar på sine ansvarsområder.

Vi har slått sammen gruppene ”myndighetsutøvelse” og ”fordelingsadministrasjon”.

Undergruppen ”statens inntekter” består av beregning og innkreving av skatt og avgifter, og utgjør den største belastningen av de registrerte opplysningspliktene i Oppgaveregisteret (Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet). Undergruppen ”borgernes rettigheter” er i denne sammenhengen saksbehandling og kontroll i forhold til enkeltpersoners regelverksfestede rettigheter (i motsetning til tjenesteyting), og vil særlig omfatte folketrygdområdet (Rikstrygdeverket). Tradisjonelt har opplysningsplikten for slike oppgaver vært rettet mot enkeltpersonen / bedriften, men utviklingen går stadig mot

opplysningsinnhenting fra sekundære avgivere som arbeidsgivere, banker etc. Dette forandrer verken oppgaven eller opplysningsbehovet, men flytter belastningsplasseringen. Det bør vurderes om primærkilden da kan bortfalle, men ofte vil det være viktig for etaten å benytte denne til kontrollformål, uten tanke på muligheten til å redusere næringslivsbelastningen .

Ivaretagelse av fellesinteresser vil grovt sett være myndighetsaktivitet knyttet til områder der staten (og kommunene) har valgt å engasjere seg på vegne av fellesskapet – til fordel for noen og til belastning for andre. Dette er en uensartet gruppe, og skal ivareta mange ulike hensyn, for eksempel: miljø, sikkerhet på arbeidsplasser, matsikkerhet, hensynet til fungerende markeder, forbrukerbeskyttelse, alkoholpolitikk og personvern.

Vi har nevnt søknadsbehandling spesielt, fordi dette er en oppgavetype som bare delvis inngår i oppgaveregisterlovens oppgavepliktdefinisjon. I skjemaveldeforstand kan dette sies å være en oppgaveplikt med liten belastning, fordi opplysningsavgivelsen skjer på eget initiativ, og ofte danner grunnlag for tildeling av et gode.

Kunnskap om at det *ikke* er slik at skjemaer lever sine egne liv langt fra forvaltningens egentlige oppgaver, er viktig for å forstå hva som må gjøres for å redusere skjemaveldet. Nærheten til de sentrale oppgavene i etatene fordrer en revurdering av selve oppgavesammensetningen eller -prioriteringen for å få til en endring i opplysningsbehovet.

Forvaltningens bruk av begrepene kunder, brukere og borgere

Næringslivets forventninger til forvaltningen påvirkes av hvordan forvaltningen omtaler sitt eget arbeid og ansvar, og av den politiske debatten om forvaltningen. Mange års fokus på brukerorientering og dagens diskusjoner om ”kundetilfredshet” og ”valgfrihet” påvirker synet på forvaltningen. Dette kan være et tveegget sverd.

Når det gjelder statens næringsdrift og den rene tjenesteproduksjonen er henholdsvis kunde, brukerorientering og serviceinnstilling passende og nødvendig ordbruk. Det offentlige må høre på sine brukere, tilpasse tjenestene og hvordan de formidles til dem som benytter dem.

En av de store forskjellene på offentlig og privat sektor er oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse er et maktmiddel tilpasset oppgaver som kunden ikke nødvendigvis ønsker: straff, ulike former for plikter og tvang, sikring av statens inntekter og oppgaver med fordelingselementer.

Slike oppgaver kan ikke løses på ”kundenenes” premisser. Myndighetsutøvelse er et sterkt virkemiddel, som staten benytter for å pålegge sine borgere og sitt næringsliv til dels upopulære plikter, for eksempel betaling av skatt eller innrapportering av opplysninger. Men plikten pålegges ikke av hensyn til den som får pålegget, men av hensyn til fellesskapet, og skal bidra til ivaretagelse av hensyn som at mat ikke skal være helsefarlig, innhenting av midler til oppussing av skoler eller distriktsstøtte. Myndighetsutøvelsen medfører at ”tjenesten” ikke er, eller skal være, valgfri for borgere eller bedrifter som blir utsatt for den. Da er begrepene ”fornøyd kunde”, ”valgfrihet” og ”brukertilpasset tjeneste” egnet til å skape gale forventninger, og til å svekke statens legitimitet i myndighetsutøvelsen.

Dette betyr likevel ikke at prinsippet om brukertilpassing er uaktuelt for myndighetsutøvelsen, men at denne type tilrettelegging må rette seg mot selve gjennomføring av myndighetsutøvelsen, og ikke mot innholdet i den. Kemneren i Oslo har for eksempel

uttalt at en serviceinnstilling til betaleren, samt en hensynsfull innkreving, bidrar til mer effektiv innkreving. Myndighetsutøvelsen bør foregå på en brukertilpasset måte.

Vi har forsøkt å vise dette i en liten tabell:

Selv om brukerorientering ikke er en ordbruk som er egnet for innholdet i myndighetsutøvelsen, er det et forbedringspotensiale også her. På dette punktet er forenklingen vanskeligst for etatene. Dette er i utgangspunktet lovgivers domene. På hvilke områder skal staten benytte så sterke virkemidler som det myndighetsutøvelse er, og hvilke føringer skal etatene gis ved praktiseringen? Dette blir derved et spørsmål som knyttes tett til politisk utforming i de ulike sektorene, og et spørsmål om hva som skal være statens kjerneoppgaver.

Etatenes handlingsrom

Etatenes oppgaver

Oppgavedefinisjonen for de norske statsetatene gis på ulikt vis. De fleste etatene er tillagt oppgaver i lov, gjerne ”sin egen lov”. I tillegg til disse oppgavene, er det oftest lagt andre oppgaver til etaten knyttet til iverksetting av handlingsplaner, ekstrainsats på ulike satsningsområder etc. Etter innføringen av mål- og resultatstyringen skal slike føringer formelt meddeles i tildelingsbrevene, men det forekommer også mer uformelle pålegg / anmodninger fra overordnet departement. De fleste etater har også mulighet til å bestemme en del av sine oppgaver selv. Til sammen er oppgaveporteføljen så stor for de fleste etater, at ikke alle oppgaver kan ivaretas med samme intensitet. I en situasjon med begrensede ressurser, vil de oppgavene etaten vurderer som minst sentrale nedprioriteres først. ”Minst sentral” kan godt være det hensynet vi har som tema her, nemlig skjemabelastningen på næringslivet.

Vi har i dette prosjektet opplevd etatenes faglige stolthet knyttet til eget ansvarsområde som sterk. Den enkelte etats standard for forsvarlig saksbehandling kan fremstå som et hinder for å redusere næringslivets rapporteringsplikter. Høy standard forutsetter ofte en intensiv innsamling av opplysninger, det være seg til planlegging, saksbehandling, statistikk og kontroll. Kunnskapen om hvordan etatens arbeid påvirker næringslivet oppleves som lav, eller i alle fall ikke vektlagt.

Også etatenes finansielle situasjon kan påvirke hensynet til næringslivsbelastningen. Bevilgninger og budsjettammer styrer etatene i deres oppgaveforvaltning. Etaten har selv ansvar for å få mest mulig ut av disse midlene. For statsetatene vil det oftest foreligge en begrenset ressurssituasjon, reelt eller opplevd. To hovedhensyn i prioriteringen er: hva er faglig viktig for oss, og hva blir vi målt i forhold til? Dette gir et internt fokus som bare omfatter egen etat, ikke staten som sådan. Kortsiktige tiltak blir lettere prioritert enn langsiktige. Det er i liten grad tradisjon for kost-nytte-vurderinger som grunnlag for prioriteringene.

Alt dette lover lite godt for storstilet innsats for redusert skjemabelastning på næringslivet.

Heller ikke for departementene er skjemabelastningen på næringslivet noe politisk hovedtema, selv om de fleste har oppgaver som i større eller mindre grad berører næringslivet. Dette resulterer i at det i liten grad kommer sterke prioriteringssignaler fra etatenes overordnede om dette temaet. Verken for departementene eller etatene vil oppnåelse av mål, godt arbeid, vellykket strategi eller lignende være betinget av resultater i skjemaforenkling.

I vårt møte med ulike etater framstår Statens Landbruksforvaltning (SLF) som et eksempel på at det overordnede departement viser interesse for problemstillingen og inkluderer belastningsreduksjon for næringslivet som resultatkrav. SLF er en relativt ny etat og det forelå allerede ved opprettelsen en forventning om forenklinger. Stadig arbeides det aktivt med vurderingen av nødvendigheten av skjemaopplysningene, rapporteringsfrekvens og alternative innsamlingsmåter. En annen mulig forklaring kan være at en ny etat, som Statens Landbruksforvaltning, tvinges til å definere sine oppgaver på nytt, og at det da er enklere å få inn hensyn som det tradisjonelt ikke har vært spesielt stor fokus på, enn når nye hensyn plutselig tres ned over hodet på en veletablert etat.

Bakenforliggende regelverk

En viktig faktor i bestemmelsen av etatenes oppgaver er det materielle innholdet i det regelverket som etaten forvalter. Vi kaller dette ”det bakenforliggende regelverk”. Eksempelvis vil dette for Skattedirektoratet være skatteloven og de årlige skattevedtakene. Saksbehandlingsreglene finnes i likningsloven med mer. Folketrygdloven inneholder både de formelle og de materielle bestemmelsene på trygderettens område.

Regelverket er ikke utformet over samme lest i forhold til alle statsetatene. Det er derimot store forskjeller både i antallet lover, om reguleringene hovedsakelig skjer i lov eller forskrift, om det er ramme- eller detaljregulering etc. Nesten uansett regelverksutforming vil det være rom for etatens egne tolkninger, også når det gjelder behovet for opplysninger. Og hvilke tolkninger som velges, styres igjen av etatens tradisjon og den oppgavesammensetning etaten har valgt.

Vi opplever at det er liten kunnskap i etatene når det gjelder reguleringsmetoder og effekter av regulering. Når det gjelder regelverksutforming, viser erfaringer fra forskriftsdugnaden at det ikke er enkelt å få etatene til å foreta en opprydding i egne forskrifter. Dette til tross for at prosjektet i denne omgang kun har tatt mål av seg til å forsøke å få en mer brukervennlig struktur i regelverket. Med den sterke koblingen mellom oppgaver, regelverk og skjemaer, vil materielle regelverksendringer være nødvendig for en større skjemasanering, noe som åpenbart er en større utfordring enn språk og strukturendringer!

Fastsetting av etatenes praksis er tradisjonelt basert på etatens vurdering av eget behov for opplysninger for at saksbehandling eller andre oppgaver skal løses så godt som mulig. Det krever en holdningsendring i etatene dersom det reelt ønskes å se etatenes egne behov i forhold til belastningen på næringslivet.

Som vi har vært inne på tidligere, er det andre hensyn enn næringslivsbelastning som styrer utformingen av bakenforliggende regelverk. Disse hensynene fordrer i seg selv vanskelige faglige og politiske avveininger.

Ved utvikling eller revidering av regelverk vil etatene ofte delta selv, enten ved å utforme forslag, delta i arbeidsgrupper med departementet, eller ved deltagelse i lovutvalg. Dette er viktig for å nyttiggjøre den ekspertise etatene sitter inne med. Men i forhold til vektlegging av næringslivsbelastning, vil det bidra til å videreføre det snevrere fokus på etatens tilvante faglige standarder. Departementenes manglende fokus på denne typen regelverksvirkninger vil få en likeartet effekt, både ved eget regelverksarbeid og ved mandatutforming for lovutvalg.

Det foreligger i dag interne krav om utredning av effekter av regelverksendringer, for eksempel Utredningsinstruksen. Av flere grunner er oppfølgingen av denne ikke spesielt god. Dette har selvfølgelig sammenheng med svak eller manglende kunnskap om det næringslivet reguleringen berører, men også den lave statusen slike interne regelverk ser ut til å ha i en travel byråkrats hverdag. Kapitlene om konsekvenser er ofte dessverre sørgelig lesning i ellers gode lovforarbeider, og skjemabelastning er neppe nevnt.

Innsamlingshjemler

At alle offentlige organer som pålegger næringslivet oppgaveplikter må ha et rettslig grunnlag for innsamlingen følger av legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet lovskrav er imidlertid relativt og krever lite i denne sammenhengen, i motsetning til når borgerne utsettes for tvangsinngrep eller pålegges svært byrdefulle plikter.

Alle oppgavepliktene som er registrert i Oppgaveregisteret i Brønnøysund står oppført med hjemmelsgrunnlag. Det som står oppført der er i hovedregel den bestemmelsen i en konkret lov eller forskrift som gir etaten myndighet til å innhente de opplysninger som er nødvendige for at etaten skal kunne ivareta sine oppgaver. Vi har valgt å kalle disse lovbestemmelsene for innsamlingshjemler, i motsetning til det bakenforliggende regelverk som nærmere bestemmer etatens oppgaver.

Innsamlingshjemler er svært ulikeartet formulert. Ytterpunktene er på den ene siden hjemler som gir etaten en blankofullmakt til å pålegge de oppgaveplikter den måtte ønske, og på den andre siden hjemler som i detalj regulerer hvilke opplysninger som skal hentes inn. I det siste tilfelle er innsamlingshjemmelen og det bakenforliggende regelverket sammenfallende. I det første tilfelle er innsamlingshjemmelen og det bakenforliggende regelverket ofte atskilt ved at de fremkommer i ulike bestemmelser.

Grensene for etatens myndighet fremkommer av en tolkning av den enkelte hjemmel. På mange områder er innsamlingshjemlene vide og uspesifiserte, og tar høyde for forvaltningens eksisterende og fremtidige behov.

Siden innsamlingshjemlene er svært ulikt utformet på de forskjellige områdene, vil det også variere i hvilken grad de binder etatene i sitt arbeide. Fokus vil i det følgende være rettet mot hvordan innsamlingshjemler på sentrale områder er utformet, og på etatenes spillerom.

Når regelverket gir sterke føringer på hvilke opplysninger etaten må innhente for å kunne ivareta sine oppgaver er etatens spillerom lite, og bruken av innsamlingshjemlene gir lite rom for skjønn. Ligningsloven og skattebetalingsloven er eksempler på dette. Hvilke opplysninger Skatteetaten trenger for å utføre sine oppgaver er strengt regulert i blant annet disse lovene, og er som hovedregel ikke overlatt til etatens eget skjønn. Statistikkloven kan brukes som et moteksempel. Loven stiller Statistisk Sentralbyrå fritt til å vurdere hvilke statistikker som skal

utarbeides, og hvilke opplysninger som etaten trenger. Det i imidlertid tatt inn et nødvendighetskriterium knyttet til de opplysningene som etaten pålegger næringslivet å innrapportere, men vurderingen av nødvendigheten vil imidlertid være overlatt til etaten selv.

Vide innsamlingshjemler har sammenheng med den norske regelverkstradisjonen med fullmaktslover, der det nærmere innholdet spesifiseres av departementene og etatene selv. Begrunnelsen er at det er etaten selv som har de beste forutsetninger for å vurdere hvilken informasjon den trenger for å kunne utøve sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Innsamlingshjemlenes utforming har også sammenheng med etatens rolle i forvaltningen. Det er ønskelig at Statistisk Sentralbyrå har en uavhengig rolle i forvaltningen. Det samme er ikke ønskelig for Skattedirektoratet.

Motsetningen til vide innsamlingshjemler er de bestemmelser der det uttømmende og nøyaktig opplistes hvilke opplysninger etaten plikter å hente inn. Her vil det være lite rom for etatens skjønn, og kravene til rapportering kan ikke endres uten at en lov- eller forskriftsendring er påkrevet.

Det er av stor interesse å gå nærmere inn på hva som styrer etatens valg av rapporteringsnivå i de tilfellene der innsamlingshjemlene er vide. Et eksempel på at det ikke bare er lovregler som styrer nivået på antallet rapporteringsplikter er rapporteringspliktene til Norges Bank. Etaten har vide innhentingshjemler, og står til stor grad fritt til ved administrative vedtak, for eksempel ved å heve eller senke beløpsgrensene for rapportering. Disse er av avgjørende betydning for hvilke transaksjoner som er rapporteringspliktige, og har dermed betydning for belastningen. Avgjørende for den vurderingen etaten foretar er om transaksjonen skal inngå i etatens utarbeidelse av statistikk. Den belastningen rapporteringen utgjør på avgiverne, veiet opp mot nytteverdien, er intet uttalt vurderingstema for etaten.

De fleste etater har i varierende grad et rom for skjønnsutøvelse med hensyn til hvor de skal legge listen for rapportering. I arbeide med skjemaveldeproblematikken er det viktig at hensynet til næringslivsinteressene veier tungt når dette skjønn utøves.

Ytterligere utvidelse av skjemaveldebegrepet?

Vi har i dette kapittelet sett på ulike aktører og aktiviteter som kan inngå i diskusjonen om skjemaveldet. Det kan diskuteres om en slik utvidelse av skjemaveldebegrepet til også å omfatte regelverk og oppgaveutforming, er hensiktsmessig i forhold til om det blir noe innhold igjen i skjemaveldebegrepet, eller om det hele blir så utflytende at det blir helt uangripelig. Vi mener imidlertid at med næringslivets forståelse av skjemaveldet, skal det mye til å forbedre opplevelsen hvis tiltakene som presenteres kun rettes mot de registrerte skjemaene i Oppgaveregisteret. Det er derfor viktig at dette brede bildet av skjemabelastningen er med når tiltak utformes og diskusjonen føres.

For skjemapliktene er det en tett kobling mellom regelverket som grunnlag for informasjonsbehovet, og den belastning som påføres næringslivet. For andre skjemaer, for eksempel enkeltstående spørreskjemaer, er tilknytningen sterk til etatens oppgavedefinisjoner og den kultur/tradisjon etaten forvalter.

Skjemaveldeproblematikken nevnes ofte i samme åndedrag som regelverksjungel eller forskriftsvelde. Også innholdsmessig er det mange overlappingspunkter, slik de

sammenhengene vi har forsøkt å vise mellom regelverk, kultur/tradisjoner og informasjonsbehov og skjemaer.

Skjemaet, eller kravet om produksjon og oppbevaring av dokumentasjon, er ”siste ledd” i en kjede. Det er et hensiktsmessighetsspørsmål hvor langt fremover i kjeden vi skal gå i definisjonen av problemet. En for snever forståelse kan innebære at tiltakene ikke blir effektive, en for bred forståelse kan medføre at problemkomplekset blir så omfattende og utflytende at det blir vanskeligere å ta tak i det.

Skjema- og regelverksvelde er en mer dekkende betegnelse på den uspesifiserte eller brede kritikken næringslivet står for. Dette begrepet er også benyttet i en del statlige publikasjoner. Av enkelthetshensyn velger vi likevel å benytte ”skjemavelde” som samlebetegnelse her.

Oppsummering og utfordringer

Generelt

Skjemabasert innhenting av informasjon til statistikk, områdeovervåking, kontroll og saksbehandling er tett koblet til sammensetningen av etatenes oppgaver og kan ikke ses løsrevet fra disse. Etatenes oppgaver har sitt grunnlag i regelverk, politisk styring og etatenes egen praksis og tradisjon. Tiltak for å redusere skjemabelastningen på næringslivet kan ikke gjøres med noen enkle håndgrep. Dette bør være en løpende oppgave, som både må ha til hensikt å redusere dagens belastning, samt bidra til å begrense behovet for nye rapporteringsplikter. I etatene er det planlagt mange tiltak, men for oss ser det ut som om mange etater sliter med å få prioritert gjennomføringen av skjemarettede tiltak.

Skjemaveldets kompleksitet er i utgangspunktet et utslag av de mange oppgaver forvaltningen er pålagt, og den fragmenteringen som følger av mange sideordnede ansvarlige organer. Det er imidlertid viktig og nødvendig å ha klart for seg at rapportering til det offentlige ikke er et forhold som skal eller kan fjernes: tiltakene har som mål å forenkle og redusere pliktene til et nivå som likevel sikrer at offentlige organer har tilgang til den informasjonen de trenger.

Det er få konkrete innvendinger mot skjemaveldet fra næringslivets side. I vårt forsøk på å få næringslivet i tale har ikke ett eneste skjema registrert i Oppgaveregisteret blitt fremstilt som åpenbart unødvendig. Kritikken retter seg imidlertid i første rekke mot statistikk generelt. Innsending av data til statistiske formål oppleves som belastende for næringslivet, og det som formidles om dette feltet må tas alvorlig. Innspill fra næringslivet er den viktigste kilden i vurderingen av på hvilke felter det er mulig å få resultater som betyr noe. Mangelen på konkrete innspill fører imidlertid til at følelsen av å seile på et mytehav dukker opp med jevne mellomrom.

Politikernes bruk av kunde- og markedsbegreper i tilknytning til utførelsen av offentlige oppgaver bidrar til at forventningen om reduksjon av skjemapliktene øker, samtidig som forståelsen for pliktgrunnlaget reduseres. Når det ikke oppleves noen bedring, eller noen forståelse for at skjemaveldet faktisk er belastende, er veien til byråkrati- og politikerforakt kort.

Skjemaveldeproblematikken oppleves som et sumproblem, og må også angripes som et sumproblem. Tiltak rettet mot skjemabasert belastning bør ses i sammenheng med andre

næringslivsbegrunnede regelverkstiltak. Samordning og samarbeid på tvers av innarbeidede sektor- og områdegrensar, forbedring av beslutningsgrunnlaget ved regelendringer, og rydding i regelverket er sentrale utfordringer for forvaltningen, ikke bare i arbeide mot bekjempelse av skjemaveldet, men også for å skape tillit og aksept for statlig inngripen generelt.

Det er behov for økt kunnskap om belastningsopplevelsen som næringslivet utsettes for. Inntrykket er at de statlige etatene innehar for liten kunnskap om hvordan skjemapliktene belaster næringslivet, og da spesielt de små og mellomstore bedriftene. Etatens bevissthet om at deres egne skjema er en del av et helhetlig problem må økes.

Forvaltningen bør se skjemaveldeproblematikk i en bredere sammenheng. Også brukerorienteringens økede opplysningsbehov og internkontrollens dokumentasjonskrav er for næringslivet viktige elementer i skjemaveldet.

Etatene har behov for økt kunnskap om næringslivet, men også økt kunnskap om hverandre. Oppgaveregisterets samordningsfunksjon og flere samarbeidsprosjekter knyttet til elektronisk innrapportering har bidratt til økt bruk av fellesopplysninger. Til tross for dette, står det tradisjonelle utgangspunktet fremdeles i stor grad fast, nemlig at hver etat, sektor eller departement fastsetter regelverk og definerer sitt opplysningsbehov uavhengig av sambruks- eller samordningspotensialet.

Nedenfor i kapittel 7.2 har vi beskrevet noen hovedtyper av tiltak mot skjemaveldet. De ulike tiltakene beskrives nærmere i kapitlene 7.3 til 7.7. Det er tatt inn en del eksempler som har kommet frem i gjennomgangen av skjemaene i Oppgaveregisteret, og under våre intervjuer med etatene. I og med at det er et begrenset antall etater vi har vært i kontakt med, vil utvalget av eksempler være knyttet til disse etatene. Vi har ingen grunn til å tro at disse etatene verken er spesielt verre eller bedre enn andre etater.

Inndeling i tiltakstyper

Tiltak rettet mot skjemaveldet kan deles inn i flere hovedtyper. Disse er forsøkt vist i figurene nedenfor.

- Tiltak rettet mot skjemaer som sådan, derunder tiltak rettet mot rapporteringsmåten (**Innerste sirkel**)
- Tiltak rettet mot regelverket (**Mellomste sirkel**)
- Tiltak med andre hovedformål, men som også har skjemaveldekonsekvenser (**Ytterste sirkel**)

Figurforklaring:

Innerste sirkel representerer tiltak direkte rettet mot skjemaene. Interne gjennomganger av enkeltskjemaer i etatene fører til forenklinger og redusert belastning ved at skjemaer endres, eventuelt slås sammen. Innenfor de rammer regelverket og etatsformålet gir, kan etaten redusere mengden av opplysninger som innhentes eller kreves tilgjengelig i den enkelte

bedrift ved å foreta en konkret revurdering av informasjonsbehovet. Arbeidet med enkeltskjemaer, innenfor det eksisterende regelverk, samt dagens innsats fra Oppgaveregisteret forblir viktig, selv om det synlige resultatet ikke nødvendigvis er en belastningsreduksjon, men en forhindring av at dagens belastningsnivå øker. I tillegg til konkrete endringer på skjema vil økt informasjon og veiledning falle inn under denne sirkelen.

Også endret innsendingsmåte, særlig ved bruk av elektroniske hjelpemidler, vil bidra til belastningsreduksjon. Slike tiltak kan gjøres i den enkelte etat. Erfaring tilsier at flere prosjekter av denne typen er samarbeidsprosjekter mellom grupper av etater. Vi kommer tilbake til dette nedenfor, under tiltak på tvers.

Mellomste sirkel representerer koblingen til regelverket i den enkelte etat. Tiltakene vil måtte utformes forskjellig alt ettersom det gjelder eksisterende regelverk eller nytt regelverk.

Forskriftsdugnaden har i første rekke hatt fokus på struktur og ryddighet. Tiltak i forlengelsen av denne dugnaden vil kunne bidra til redusert skjemabelastning. Det forutsetter at fokus vris fra å gjelde struktur og ryddighet til også å gjelde materielt innhold. Det hadde vært ønskelig at den enkelte etat ble oppfordret til å foreta en gjennomgang av eget regelverk for å komme med forslag til endringer som vil kunne ha positiv innflytelse på den skjemabelastningen som regelverket påfører næringslivet.

Ved nytt regelverk er behovet for å komme inn i forkant stort. Gode konsekvensanalyser vil kunne gi et bilde av hvilke følger det nye regelverket vil kunne få for den problematikken som her beskrives. Utfordringen ligger i å skape et miljø med kompetanse på dette området. I tillegg er det en forutsetning at dette er hensyn politikerne ønsker å legge vekt på når nytt regelverk skal vedtas. På forskriftsnivå er det viktig at den enkelte etat tar disse hensynene i betraktning i arbeidet med nye forskrifter.

Revisjoner og sammenslåinger av regelverk har sjeldent eller aldri reduksjon av skjemabelastningen på næringslivet som hovedformål. Det vil imidlertid kunne oppnås som en bieffekt dersom hensynene vektlegges i prosessen.

Ytterste sirkel viser andre tiltak som kan få, betydning for skjemaveldet selv om det ikke har vært noe sterkt motiv for tiltaket. Som eksempel kan nevnes sammenslåing av etater og regelverk. Det ligger ikke noe automatikk i at slikt tiltak vil få en positiv effekt for skjemaveldet, men utfordringen ligger i å gjøre problematikken rundt skjemaveldet til et aktuelt hensyn når man beslutter å iverksette tiltak som også faller inn under mellomste og/eller ytterste sirkel.

For å vise at dette er et sumproblem, deles sirklene opp i kakestykker, der hvert kakestykke representerer én etat, én sektor eller ett departementsområde.

- Den fjerde typen blir da tiltak rettet mot samhandling på tvers, mellom etater / departementsområder (**Strekstjernen**)

Strekstjernen er et symbol på den fragmenterte etatsstrukturen. Hver etat er bare ansvarlig for en liten del av det samlede sumproblemet for næringslivet. Tiltak som er rettet mot å balansere hensynet til helhetlig tenkning i arbeidet for å redusere skjemaveldet opp mot hensynet til mangfold og frihet i den enkelte etat/departement, vil være sentrale ”stjernetiltak”.

Skjemarettede tiltak i etatene

Innenfor de rammer regelverket gir, har etatene i mange tilfeller et stort handlingsrom. Selv om regelverket ofte fremheves som begrunnelsen for at lite kan endres, vil i praksis etatenes kultur være et like stort hinder for revurdering av informasjonsbehovet.

Det er ulike angrepsmåter i de ulike etatene. I noen etater er det nedsatt egne skjema-grupper. Andre har skjema- eller belastningsreduksjonsarbeidet integrert i kvalitets- eller brukerorienteringssatsninger. Navnet skjemmaer ingen – det viktige er at temaet holdes varmt.

Det er vanskelig å måle resultater på dette området. Hjelpemiddelet som i dag er tilgjengelig er Oppgaveregisterets belastningsestimater. Vår erfaring er at disse i liten grad er tatt i bruk i etatenes interne arbeid. Dessuten er det bare utarbeidet slike estimater for de skjemaene som er registrert i Oppgaveregisteret, ikke for de øvrige skjema- eller opplysningsinnsamlingene. Oppgaveregisteret har i dag ikke kapasitet til konkret oppfølging av alle etatene, selv om det er et ønske om årlig oppfølging.

- **Skjemagjennomgang**

Vår erfaring er at det i enkelte etater legges ned mye arbeid for å gjøre enkeltskjema enklere. Dette er et viktig arbeid som etatene må oppmuntres til å fortsette med. Selv om enkelte etater er kommet langt gjenstår det fortsatt mye.

I vår gjennomgang av statlige skjemaer har vi sett eksempler på at etatene ber om opplysninger de allerede sitter inne med. Resultatet blir dobbelrapportering. Som et eksempel kan enkelte av de skjemaene som Rikstrygdeverket forvalter og forholdet til A/A registeret, som også forvaltes av Rikstrygdeverket, trekkes frem. Næringslivet bruker store ressurser for å tilfredsstille kravene til rapportering til A/A-registeret. I følge Oppgaveregisteret belaster bruker avgiverne til sammen 60 000 timer i året på rapporteringen. En gjennomgang av de 14 skjemaene som er registrert i Oppgaveregisteret viser at Rikstrygdeverket ber om opplysninger som finnes i A/A – registeret. Et eksempel er blankett 3.02A der det i rubrikk 3 skal opplyses om tjenesteforholdets start og arbeidstakerens yrke/arbeid. Det ville være rimeligere at de få arbeidsgiverne som ikke har overholdt til meldeplikt til registeret får en henvisning om å gjøre dette, i stedet for at alle må oppgi disse opplysningene på nytt. Mer konkret bør ethvert spørsmål om når arbeidsforholdet tok til eller opphørte blir fjernet. Det samme gjelder spørsmål om yrke.

Vår anbefaling er at etatene oppfordres til en aktiv oppfølging av eget behov for opplysninger, og at planlagte, igangsatte, samt avsluttede tiltak og resultatene av disse inngår i den årlige rapporteringen. Dette må omfatte både de faste skjemapliktene, og de mer sporadiske spørreundersøkelser rettet mot næringslivet.

- **Bruk av grunndata som fellesressurs**

Det er allerede gode løsninger for fellesbruk av opplysninger på en del områder i forvaltningen. Vi mener at det er et stort potensiale for utvidelser. Enhetsregisteret, med sine tilknyttede registre, har allerede ordninger for felles registrering og bruk av en del grunndata om næringsdrivende. Det går imidlertid sent med å få andre etater til å delta i et slikt samarbeid. Delvis er dette begrunnet i kostnadsvurderinger i den enkelte etat, delvis i manglende kjennskap til muligheten. For enklere fellesdata, som navn, adresser (fysiske, elektroniske, telefon), ansvarlige etc. vil staten samlet sett ha et samordningspotensiale som vil lette endringsmeldinger til de ulike etatene. Felles oppdatering av denne typen opplysninger vil bidra til å opprettholde et akseptabelt kvalitetsnivå.

For at bruken av felles grunndata skal resultere i en belastningsreduksjon for næringslivet, må etatene sørge for at den gamle løsningen fjernes. Direktoratet for arbeidstilsynet kan trekkes frem i denne sammenheng. I arbeidsmiljøloven § 6 pålegges alle virksomheter som faller inn under loven en meldeplikt til Arbeidstilsynet. Formålet med rapporteringen er å gi Arbeidstilsynet oversikt over de ulike tilsynsobjektene, hvem de er og hvor de til enhver tid befinner seg slik at etaten kan drive tilsyn slik de er forpliktet til etter arbeidsmiljøloven. Dette formålet kan ivaretas ved å bruke oppdaterte lister fra Enhetsregisteret. Det er også dette som gjøres i praksis og skjema 369a har derfor ingen selvstendig funksjon. De næringsdrivende som misligholder sin opplysningsplikt overfor enhetsregisteret leverer også sjeldent inn 369A. På dette grunnlag arbeider etaten nå med å endre arbeidsmiljøloven §6. Skjema 396A utgår i nærmeste fremtid.

Etatene bør oppfordres til å benytte fellesregistre (i praksis Enhetsregisteret og de tilknyttede registrene) i stedet for å opprettholde egne registre med grunndata. Oppfordringen kan gjøres sterkere ved å utvide formålsbestemmelsen i enhetsregisterloven, slik at alle statlige/offentlige organer pålegges å benytte seg av Enhetsregisteret. For at dette reelt skal bidra til lavere belastning på næringslivet, må det være en tilsvarende plikt til å avslutte de interne grunndataregistrene. Vi er klar over at det både ligger kostnadselementer og tekniske forhold som snubletråder for et slikt forslag. Hensikten er å redusere belastningen for næringslivet, og ikke for den enkelte etat. Vi mener likevel at med en fornuftig overgangsordning, bør det være mulig å overvinne disse hindringene.

Vi anbefaler at etatene oppfordres til å ta i bruk Enhetsregisteret som felles grunndataregister, og at det igangsettes et arbeid for å se på hvordan dette kan gjøres til en plikt for etatene. En slik utredning må også avklare kostnadsfordeling mellom den enkelte etat og Enhetsregisteret, minimumskrav til tekniske løsninger og felles bruk av identifikasjonskoder. (I dag benyttes organisasjonsnummer, foretaksnummer, og en mengde ulike etatsspesifikke eller registerspesifikke systemer) Dette er ikke et nytt og ubeskrevet forslag, og det finnes allerede mye materiale som det kan tas utgangspunkt i.

- **Innsamlingsmåter**

Lettelser i måten rapporteringen skjer på kan utvilsomt bidra til belastningsreduksjon på næringslivet. Det er mange tiltak og prosjekter på gang, i og på tvers av etatsgrensene. Som tidligere nevnt har elektronisk innrapportering ikke vært et prioritert tema for dette prosjektet. I våre samtaler med etaten har det imidlertid kommet fram at slike interne prosjekter, samt samarbeidsprosjekter, er hovedsatsninger for å løse skjemaveldeproblematikken.

Utviklingen fra ”å sette strøm på papirskjemaer” til å utnytte det potensialet som ligger i den nye teknologien, har bare så vidt begynt. Vi ser at de samarbeidsprosjektene vi er orientert om

gjelder grupper av etater, basert på egeninteresse og frivillighet. Det er sikkert et fornuftig sted å starte. For næringslivet vil det imidlertid resultere i mange ulike løsninger å forholde seg til. I likhet med felles bruk av grunndata som er beskrevet over, er det et potensiale for flere fellesløsninger, dersom brukerhensynet blir vektlagt i sterkere grad.

Det er imidlertid viktig ikke å glemme at mange bedrifter i Norge drives som enkeltmannsforetak uten det nødvendige utstyr, eller den nødvendige kompetanse til å nyttiggjøre seg de mulighetene som elektronisk innrapportering tilbyr.

Tiltak rettet mot innføring av elektroniske løsninger vil kunne gi store besparelser for næringslivet samlet. Staten som helhet har imidlertid et ansvar for at det ikke vokser frem en skog av ulike systemer, og at det tas hensyn til de mange små næringsdrivende i Norge i utvikling av fellesløsninger. Det er viktig å balansere de elektroniske satsningene med konkret reduksjonsarbeid. Hvor mye informasjon som faktisk er nødvendig er en problemstilling som kan drukne i idéen om at innsamlingen blir så enkel at mengden blir likegyldig.

Elektroniske løsninger er viktige, men må ikke være den eneste løsningen i arbeidet mot skjemaveldet.

- **Skjemaer og vedlegg**

Ofte krever den offentlige saksbehandlingen informasjon også fra andre etater. Tradisjonelt har dette vært løst ved at informasjonsavgiveren selv har måttet legge ved attester etc. fra andre etater, eller til og med fra den samme etaten som krever bekreftelsene. Etter hvert er det blitt mer utbredt med direkte kontakt mellom etatene, men denne informasjonen nyttes ofte til kontrollformål, og erstatter ikke plikten til å avgi primærinformasjon. Dette har også en økonomisk side. Det er ofte gebyrer knyttet til å fremskaffe slike offentlige bekreftelser, og en etat vil underminere en annens inntektsmulighet dersom informasjonen innhentes direkte, alternativt vil utgiften falle på den etat som krever slike vedlegg.

Vi anbefaler en gjennomgang av vedleggskravene til skjemaer med tanke på å fjerne den tilleggsbelastningen som brukerne påføres ved at offentlig informasjonen må vedlegges skjemaer. Et element i en slik utredning må være kostnadssiden for brukeren, og for de involverte offentlige partene.

- **Plikter og informasjon**

Frustrasjon og irritasjon over det som oppleves som unødvendig eller uforståelige informasjonskrav, kan henge sammen med manglende informasjon om behovet for, og bruken av opplysningene. De næringsdrivende vil vite hva opplysningene brukes til, og helst selv kunne dra nytte av dem. Mange av de skjemaene vi har sett på mangler slik informasjon.

Når det gjelder opplysninger til skatte-, trygde og tollmyndighetene, så er dette informasjonsavgivelse som det er lett å skape forståelse for. Verre er det med opplysninger som kun brukes til kontroll eller statistikk. Etater som driver med den type virksomhet har her en utfordring. Statistisk Sentralbyrå har i den senere tid foretatt en satsing på å gi enkelte avgivere tilbakemelding på de statistikkene som de selv har deltatt med opplysninger til. Dette har visst seg meget vellykket, og er et eksempel til etterfølgelse.

Uansett hvor godt etatene arbeider med å redusere sitt opplysningsbehov og tilrettelegge sine skjemaer, vil mange nødvendige og hensiktsmessige skjemaer gjenstå. I brukerorienteringens ånd bør også disse i minst mulig grad belaste næringslivet. I tillegg til andre forenklingstiltak, anbefaler vi at konkrete forklaringer på behovet for informasjonen påføres alle skjemaer. Som det tidligere er sagt: ”Hvis det er vanskelig å gi en god forklaring på hva informasjonen skal brukes til, er en sannsynligvis ikke nødvendig”.

Regelverksrettede tiltak

- **Endringer i gjeldende regelverk**

Det er utvilsomt slik at endringer i gjeldene regelverk vil kunne redusere skjemabelastningen på næringslivet, men det forutsetter en avveining mellom de hensyn regelverket er ment å ivareta og den skjemabelastning som næringslivet utsettes for. I de fleste tilfeller vil hensynet bak regelverket klart veie tyngst, men unntak kan tenkes.

Det er sjeldent slik at det er en paragraf som danner grunnlaget for et enkelt skjema. Som regel fremkommer grunnlaget fra ulike bestemmelser i lov og/eller forskrift. Spesielt på områder med komplisert regelverk har det visst seg vanskelig å finne fram til lovhjemmelen bak et konkret skjema. Oppgaveregisterets hjemmelsregister har i denne sammenheng vært ufullstendig ved at registeret, spesielt ofte på skatterettens område kun henviser til innsamlingshjemmelen, dvs. til de generelle bestemmelsene som pålegger den enkelte å avgi fullstendig selvangivelse, samt de nødvendige vedlegg.

Etatene er selv ekspertene på sine egne ansvarsområder, og i utgangspunktet de nærmest til å foreslå endringer for å bedre situasjonen for næringslivet. Det må arbeides mot en etablering av etatskulturer som fremmer muligheten for slike forslag. Standarder for forsvarlig saksbehandling, kontrollnivå og millimeterrettferdighet kan i denne sammenheng utgjøre sterke motkrefter. Dessuten har etatene ofte liten kunnskap om hva andre etater gjør, og kan derfor ha vanskeligheter med å se mulighetene.

Et prosjekt under ”Et enklere Norge” oppfordret etatene til å gjennomgå sine skjemaer med sikte på å gjøre disse enklere, mindre omfattende og bedre tilpasset de dataene bedriftene likevel utarbeider til eget bruk. Resultatet med hensyn til hva etatene så som forenklingmuligheter var relativt begrenset, og ofte begrunnet i at regelverket var til hinder for forenklinger. Vi anbefaler at etatene oppfordres til å gjennomgå eget regelverk med det formål å komme med konkrete forslag til endringer, der de mener at regelens formål ikke lar seg forsvare, veid om mot den skjemabelastning den utsetter næringslivet for. I utgangspunktet lå det et slikt formål til grunn for dette prosjektet. Det viste seg snart at koblingen mellom regelverket og skjemaene var komplisert, og de faglige begrunnelsene fra etatene ikke var lette å overprøve for utenforstående med liten kompetanse på de enkelte regelverksområdene. Bredt nedslagsfelt og begrenset kompetanse ble ingen verdig utfordrer for etatenes gode fagkunnskap.

Gjennomgang av regelverk og idéer til nye samarbeidsområder kan støttes av Oppgaveregisteret eller andre med breddekompetanse. Vi kommer tilbake til dette i punkt 7.6.

- **Innsamlingshjemler**

Innsamlingshjemlene i mange lover og forskrifter er utformet generelt, slik at de dekker alle opplysninger som etaten mener er nødvendige. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å ta inn et avveiningskriterium i bestemmelsene for å sikre at næringslivshensyn blir tillagt tilstrekkelig vekt ved tolkningen. Med det menes at det klart må fremgå av lovteksten at etaten forpliktet til å vurdere om den samfunnsnyttene som oppgaveplikten oppfyller er forholdsmessig målt opp mot den belastning næringslivet påføres. Både samfunnsnytte og belastning er to størrelser som er vanskelig å måle, og hvor mye ressurser etaten må bruke for å foreta denne forholdsmessighetsvurderingen på en tilfredsstillende måte er det ikke mulig å si noe sikkert om.

Statistisk Sentralbyrå er også tidligere nevnt som et eksempel på en etat som har en meget vid lovhjemmel til å pålegge næringslivet de oppgaveplikter som etaten finner nødvendig i utarbeidelsen av offisiell statistikk. Dette følger av statistikkloven § 2-2. Med offisiell statistikk menes statistikk som er tilgjengelig for allmennheten. Begrensningen ligger i at opplysningene må være nødvendige for utarbeidelsen av statistikken. Hovedhensynet bak forslaget om å ta inn et avveiningskriterium i lovteksten er å skape en bevissthet i etaten om at de oppgavepliktene som pålegges næringslivet påfører disse en belastning, og at man som følge av dette ikke må pålegge nye oppgaveplikter før en streng vurdering av nødvendigheten av den enkelte oppgaveplikten er foretatt.

Et annet eksempel er sysselsettingsloven § 1 bokstav a) sml. § 37 som gir Arbeidsdirektoratet/Aetat en tilnærmet ubegrenset rett til å innhente opplysninger de anser relevante fra næringslivet for sitt arbeid med områdekontroll. Her hadde det vært ønskelig med en lovendring der ordet ”nødvendige” tas inn etter ordet ”innhente”.

Vi anbefaler at det i de generelle innsamlingshjemlene tas inn et kriterium som henspeiler på en avveining mellom informasjonens nyttefunksjon for det offentlige og den belastning rapporteringen utgjør for næringslivet.

- **Revurdering av reguleringsbehov eller reguleringsmetode**

Det ligger politiske valg bak at statens engasjement omfatter så store deler av samfunnslivet som det gjør i dag, og det er derfor en utfordring til politikerne å revurdere omfanget av statlig inngripen hvis det virkelig menes alvor med ønske om å redusere skjemapliktene. Det må vurderes om områder som i dag er regulert, uten for store negative følger kan overlates til markedet, til næringslivets bransjeorganisasjoner eller om statlig engasjement kan endres til mindre belastende former.

Ønsket om å begrense opplysningsinnsamlingen kan komme til uttrykk i mandatene for lovutvalg, eller i premissene for andre typer regelverksutvikling. Det kan for eksempel kreves at ved forslag om opplysningsinnsamling, skal det også konsekvensutredes ett alternativt forslag som forutsetter bruk av opplysninger som allerede avgis fra næringslivet.

Når områder ikke lenger skal ivaretas av Staten, ligger det en utfordring i faktisk å slippe ”reguleringstaket”. Vi ser en tendens til å erstatte en type regulering med en annen. Et eksempel er at Arbeidsdirektoratets/Aetatets monopol på arbeidskraftsformidling ble erstattet av en særskilt meldeplikt for formidlingsbedrifter, med eget register i Brønnøysund. Vi har sett nærmere på bruken av de opplysningene som kreves inn, men så langt har vi ikke funnet noen etat som benytter informasjonen i dette registeret. Eksempelet omtales nærmere nedenfor.

- **Arbeidsformidlings- og arbeidsutleieregisteret i Brønnøysund**

I tråd med Stortingets vedtak av 16.juni 2000 ble nye regler for arbeidsformidling og arbeidsutleie iverksatt fra og med 1. juli 2000. Fra samme tidspunkt ble sysselsettingslovens forbud mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie opphevet. Ved opphevelsen av det offentlige monopolet ble to nye oppgaveplikter pålagt firmaer som ønsker å drive på dette området. Oppgavepliktene består i en ekstra registreringsplikt, samt et pålegg om å levere årsrapport. Disse pliktene, som kommer i tillegg til den kontroll som allerede følger av næringslovgivningen blir i NOU 1998-15 begrunnet med behovet for å kunne kontrollere at kravene til virksomheten er oppfylt og for å kunne følge utviklingen i bransjen. Pliktene er hjemlet i sysselsettingsloven kapittel 26 og forskrift av 20.des. 2000 om registrering mv. for virksomheter som driver privat arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere. Lovens kap. 26 ble som en følge av opphevelse av monopolet endret ved lov av 4. februar 2000 nr.10.

Registreringsskjema for firma som skal drive formidlings- og/eller utleievirksomhet er antatt å ha 1000 avgivere og å utgjøre en totalbelastning på 41 timer og 40 minutter. BR-1206 Årsrapportskjema for firma som driver arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere er antatt å ha 50 avgivere og å utgjøre en totalbelastning på 25 timer. Problematisk er imidlertid at registeret synes å være lite oppdatert med hensyn til det antall firma som der er registrert. I Enhetsregisteret er det registrert ca.700 enheter som driver med arbeidsformidling/utleie av arbeidskraft. Kun ca.400 av disse er registrert i dette "særregisteret". Siden registeret foreløpig er dårlig oppdatert kan man spørre seg om behovet for å pålegge denne oppgaveplikten, både med hensyn til kontrollfunksjonen som anføres, og med hensyn til informasjonsinnhenting for å kunne følge og overvåke aktiviteten.

Det har vært problematisk å finne ut hva disse registeropplysningene egentlig brukes til. Det ble antatt fra registerets side at Arbeidsdirektoratet/Aetat brukte dem i sin kartlegging av arbeidsmarkedet, men det visste seg ikke å medføre riktighet. Statistisk Sentralbyrå har imidlertid fått en forespørsel om å ta opplysningene i bruk, men heller ikke denne etaten kan bekrefte noen bruk. Byrået har fått en forespørsel fra Sosial- og helsedepartementet som er interessert i statistikker på utleiefronten, og da spesielt med tanke på helsepersonell. En slik bruk ville imidlertid kreve endringer i oppgaveplikten for at resultatet skal være brukbart.

Selv om vi generelt mener at det i mange tilfeller er gunstig at en nøytral instans ivaretar innhenting og registrering av fellesdata, viser dette eksempelet at ulempen kan være ansvarspulverisering i forhold til mange involverte parter og uklare eierforhold.

Vi foreslår at oppgavepliktene eksistens revurderes.

- **Skjemaplikt uten innlevering**

Dette er et område som tradisjonelt ikke oppfattes som del av skjemaveldet i forvaltningen.

For mange bransjer fremstår dokumentasjonskrav knyttet til ulike internkontrollbestemmelser, for eksempel HMS-forskriften, som tyngende. Tilsvarende oppleves skjemaer på plan- og bygningsområdene belastende for de aktuelle bransjene, og særlig for de små bedriftene. Det er kun et fåtall skjemaplikter på disse områdene som i dag inngår i Oppgaveregisteret, enten fordi det er kommunale mottagere eller fordi dokumentasjonen ikke skal sendes noe sted, men være tilgjengelig hos den næringsdrivende selv.

Forståelsen for reguleringsmåten ”funksjonsbaserte krav” er liten blant de små bedriftene, og i deres søken etter ”hva som er godt nok”, har det vokst frem en tung materie av standarder og kvalitetssystemer, med utfyllingsskjemaer og sjekklister for små og store hendelser og tiltak. Standardene, som har som funksjon å være rutinebeskrivelser eller vise at lovens krav er fulgt, er detaljerte på et nivå som ikke gjenspeiler vanlig norsk regelverkstradisjon. I forbindelse med feil, ulykker eller risikosituasjoner vil disse detaljerte standardene være grunnlaget for å vurdere ansvarsforhold, både i forhold til forvaltningens eventuelle straffesanksjoner, og også i forhold til økonomiske forhold utenfor forvaltningen.

Når kunnskapen om regelverkstolkning er svak, vil bransjestandarder fremstå som myndighetskrav, fordi de presenteres som ikke-valgfrie fremgangsmåter (av bransjeorganisasjonene, forsikringsselskaper etc.). Selv om lov- og forskriftstekstene fremstår som enkle og smidige, blir resultatet omtrent det motsatte av å åpne for tilpasninger i den enkelte situasjon. Dette til tross for at muligheten for individuelle tilpasninger nettopp var hensikten med de funksjonsbaserte kravene.

For de små aktørene i bygningsbransjen fremstår både de opplevde implikasjonene av plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven som problematisk. Det er ulike reguleringsmetodiske tilnærminger, med varianter av internkontrollsystemer.

Revisjon av plan- og bygningsloven er bebudet i Sem-erklæringen. Vi anbefaler at denne revisjonen også omfatter å se på effektene av valgfriheten knyttet til løsningene, og de dokumentasjonskrav dette medfører, uansett om de som faktisk stiller de konkrete kravene er statlige og kommunale etater, bransjeorganisasjoner og/eller forsikringsselskaper.

- **Særlig om bruk av beslutningsdata på tvers**

Med beslutningsdata mener vi faktagrunnlaget for saksbehandlingen. Samarbeid om slike data krever at det etableres felles definisjoner på tvers av etats- og reguleringsområder. Dette er ingen utbredt innfallsvinkel i norsk regelverksproduksjon, og slik tankegang tillegges liten vekt. Enda mindre aktuell er problemstillingen for innarbeidede regelverk. Mens grunndata som navn og adresser i utgangspunktet er relativt enkelt å forholde seg til, vil samarbeid om beslutningsdata knyttet til saksbehandling kreve mye samarbeidsvilje fra regelverksadministratorene.

Eksempelvis vil samordning av inntektsbegrepet i skatte- og trygderetten kreve nytenkning fra begge etatenes side, i tillegg til vilje hos lovgiver til å revurdere dagens ordning. Det kan stilles spørsmål om hvilke faktiske utslag det vil gi for den enkelte rettighetshaver dersom skatteetatens opplysninger om lønn skal legges til grunn ved beregningen av trygderettigheter. Vil det innebære en samlet administrativ besparelse dersom lønns- og trekkoppgaver leveres hver måned, mot at arbeidsgivers plikter overfor Rikstrygdeverket bortfaller? Svarene er ikke gitt, men vi mener at denne typen samarbeid mellom etatene, på tvers av sektorene kan utløse et latent besparelsepotensiale som ligger i et system bygget rundt mange små og selvstendige enheter. I dette arbeidet vil Oppgaveregisterets gjennom sin datadefinisjonsdatabase kunne spille en viktig rolle.

Verken temaet eller dette eksempelet er nytt. Det skjer likevel lite eller ingenting. Rikstrygdeverket har selv gitt uttrykk for at de ser mulighetene i en slik samordning, men at dette må ses i sammenheng med en helhetlig vurdering av de inntektsbestemte ytelsene. Bruk av fellesopplysninger og fellesregistre kan være vanskelig for selvstendige og egenrådige

norske statsetater. Enhetsregisteret og det frivillige samarbeidet om et felles datasett mellom Norges Bank, Statistisk Sentralbyrå og Kredittilsynet er lyspunkter. Det finnes også andre gode samarbeidsprosjekter, med de fleste er rettet mot felles innsamling, ikke mot samarbeid om definisjonen av selve opplysningen.

Vi anbefaler at det sikres ressurser til å fremme en samordning av definisjoner på sentrale områder, både med hensyn til nytt og eksisterende regelverk. Dette bør være en oppgave for etatene selv, for Oppgaveregisteret og for andre med samordnings- og forenklingsoppgaver.

Tiltak med andre formål

Figuren i punkt 7.2 vises det i den ytterste sirkelen til andre tiltak med skjema-konsekvenser. Vi tenker da på regelverksrevisjoner og organisasjonsmessige tiltak, som sammenslåinger, endringer av tilknytningsform, privatiseringer og lignende. Slike tiltak sette ikke i gang med skjemareduksjon som formål, men vil kunne ha positiv innvirkning dersom det vektlegges i prosessen. For det første er slike endringer ofte forbundet med regelverksendringer, som har som formål å harmonisere det ”nye” området. Dette gir ikke automatisk noen skjema-effekt, men *kan* gi det.

Organisasjonsmessige tiltak utfordrer de gamle etatenes verdensbilde, og den nye enheten vil ofte ha en unik mulighet til å revurdere både informasjonsbehovet og innsamlingsmåten. Også ved større regelverksendringer vil de gamle arbeidsrutinene utfordres og ofte endres, med den mulighet for nytenkning dette gir.

Sammenslåingen av flere etater i den nye Landbruksforvaltningen er etter vår mening et vellykket eksempel på en slik endring. Vi refererer til en uttalelse som falt under vårt intervju med representanter for flere av arbeidsområdene: ”Det ligger ingen gamle tradisjoner i våre nye vegger”.

Ved planlagte endringer av mange typer vil dette kunne gå inn som et tillegg i løsningsutredningene. For eksempel vil utredningen av en mulig felles etat for arbeidsmarkeds-, trygd- og sosialetatene ha potensiale for større reduksjoner i næringslivsbelastningen, dersom dette hensynet kommer inn tidlig i prosessen, og vektlegges i tilstrekkelig grad ved valg av løsninger.

Anbefalingen er at næringslivsbelastning som sidehensyn tas inn i alle utredningsmandater på områder der næringslivsbelastning som følge av skjema er aktuelt.

Tiltak på tvers – ivaretagelse av helheten

- **Kunnskapsoppbygging**

En forutsetning for endring av regelverk og skjemaplikter er bedret kunnskap om hvilke effekter disse har for næringslivet, og særlig de små og mellomstore bedriftene. Dette ansvaret har departementene og etatene i dag hver for seg.

Ved å etablere et kompetansemiljø med ansvar for kunnskapsspredning og opplæring rettet mot departementene og deres underliggende etater, vil etatene kunne påvirkes til å ivareta næringslivshensyn, blant annet når nytt regelverk skal utformes. Videre bør dette kompetansemiljøet få en rolle som ”kontrollør” for å sikre at de konsekvensanalysene som

utarbeids har den ønskede kvalitet. Konsekvensanalyser med spesiell fokus på næringslivet må omfatte flere faktorer som må ses i sammenheng. Skjemabelastning vil naturlig være en av disse.

Vi har i vårt møte med ulike etater erfart at regelverket er stadig under endring. Det faktum at lovverket til stadighet er under revisjon taler for å øke etatenes kompetanse om næringslivets skjemabelastning, slik at dette hensynet kan tas med i vurderingen av forslag til nytt regelverk.

Et område med relativ høy skjemabelastning som nettopp har vært under revisjon er reglene for arbeidsmarkedstiltak. Det tidligere regelverket var i følge Oppgaveregisteret grunnlag for 12 skjema som førte til en totalbelastning på over 25 000 timer per år. Et av formålene med revisjonen var å få til et så enkelt system som mulig, og flere forskrifter foreslås sammenslått til en. Dette er viktige tiltak, men det savnes et ønske om å redusere skjemabelastningen for de bedrifter som omfattet av regelverket.

Vi mener at et samlet grep om kompetanseoppbyggingen må til, og foreslår at det bygges opp et mindre miljø med kompetansebygging, opplæring av forvaltningen og konsekvensvurderinger av regelverk som hovedoppgaver. Det kan vurderes om en slik enhet også skal tillegges et generelt koordineringsansvar for regelverk med næringslivskonsekvenser.

- **Etatenes egenansvar og helhetsansvaret**

Etatenes incentiver er hovedsakelig rettet mot interne tiltak, eller eksterne tiltak der etaten selv opplever en merkbar nytteeffekt. En del tiltak forutsetter imidlertid at en etat må yte, uten selv å få noen direkte nytte, men at gevinsten kommer i en annen etat, for næringslivet eller for Staten samlet. Dette er en forutsetning for å komme et sumproblem til livs.

Tiltak uten gevinst for etaten er vanskelig å gi prioritet innenfor rammer som de fleste etatene opplever som snevre. Bruken av styringsmekanismer som etatene opplever kan i stor grad forklare og forståeliggjøre denne prioriteringen. Ivaretagelse av helhetsansvaret kan tillegges den enkelte etat på (minst) to måter, ved pålegg eller økonomi, pisk eller gulrot.

Med pålegg mener vi tradisjonell regulering, tildelingsbrev, lederkontrakter etc. Slike tiltak er forsøkt, om enn i liten grad. Målbarheten er et problem, og vi kjenner ikke til noen forsøk på evaluering.

De økonomiske tiltakene kan være opprettelse av en egen pott for tverrgående tiltak, eller at en andel av etatsbevilgningen øremerkes nettopp til slike tiltak. Man kunne også tenke seg en modell for kostnadsberegning av næringslivets skjemabelastning som utgiftsføres hos den enkelte etat, eventuelt en kombinasjon av disse tiltakene.

Tiltaksforslagene ovenfor er imidlertid lite bearbeidet, og må oppfattes som idéer og anbefalinger med formål å åpne for en diskusjon om hva som kan være virksomme mekanismer for å styre etatens interesse mot de nødvendige tverrgående tiltakene.

- **Oppfordre departementene til å øke styringsviljen på dette området**

Den tradisjonelle måten å angripe samordningsproblemene på, er å oppfordre departementene til å gi sterkere styringssignaler overfor sine etater. I dag er tilstanden svært varierende mellom de ulike departementsområdene og etatene, og selvfølgelig i forhold til fylkeskommuner og kommuner. Det er en fare for at skjemaveldeproblematikk fremdeles vil drukne i et hav av konkurrerende viktige hensyn, men på kort sikt er dette likevel den beste løsningen, inntil andre foreslått tiltak eventuelt blir virksomme, for eksempel kulturendringer i etatene eller de etterlyste mekanismene for helhetsansvar.

Styringssignaler fra overordnet departement er i stor grad med på å bestemme en etats agenda. Departementene har derfor et selvstendig ansvar for den holdningsendring som er nødvendig i den enkelte etat for å redusere belastningen forårsaket av skjemaplikter. Vi anbefaler at departementene gir klare signaler i tildelingsbrevene om at hensynet til næringslivet skal veie tungt ved utøvelsen av etatens oppgaver. Ved å ta dette inn i tildelingsbrevet løftes dette hensynet opp i lyset, og blir noe etaten måles på. Tilsvarende kan denne problematikken tas inn som del av lederkontrakter, som stadig blir mer vanlige i forvaltningen.

- **Ansvars plassering for registre som betjener flere etater**

Felles bruk av opplysninger krever, som vi har vært inne på flere steder, samarbeidsvilje-, -evne og hensiktsmessige incentivordninger. En annen viktig forutsetning for vellykket bruk av felles beslutningsdata eller felles grunndata, er at alle involverte brukeretater har den nødvendige tillit til kvaliteten og tilgjengeligheten i fellesregistrene. Det er neppe noen hemmelighet at dette er et av ankepunktene mot A/A-registeret.

Kvalitet i slike registre er en sak for seg, og vi går ikke inn på den diskusjonen her. Vi mener at en gjennomtenkt organisatorisk plassering av slike registre kan motvirke en del av konflikttemaene. Ideelt sett er en nøytral plassering trolig det beste, slik det er valgt for Enhetsregisterets plassering i Brønnøysund. Alternativt vil en plassering i den etaten som har det største behovet for oppdatering være en mulighet.

Faren ved manglende tillit er at det opprettes parallelle skyggeregistre og at det derved ikke oppnås noen gevinst, verken for forvaltningen eller for næringslivet.

- **Særlig om statistikk**

I vår kontakt med næringslivet har statistikk vært et gjennomgangstema. Siden statistiske opplysninger unisont oppleves som særlig belastende, velger vi å se på dette spesielt. Temaet er nevnt tidligere, da oftest med adresse til Statistisk Sentralbyrå. Det er imidlertid ikke bare Statistisk Sentralbyrå som samler inn opplysninger til statistiske formål. Statistikk inngår også i mange andre etaters ulike oppgaver.

Det er ønskelig at samordningen på statistikkområdet økes. Statistisk Sentralbyrå har et særlig ansvar på dette området. Det følger av statistikkloven § 3-1 første ledd bokstav b at Statistisk Sentralbyrå har dette ansvaret. Vi er usikre på om etaten har tilstrekkelig fokus på denne oppgaven slik at den ivaretas på en tilfredstillende måte.

Det hadde vært ønskelig å gjøre beslutningsprosessene rundt vedtakelsen av nye oppgaveplikter åpnere. Regelverket er i liten grad til hinder for dette, men det er ingen tradisjon i etatene for å ta representanter fra næringslivet med i denne prosessen. Også i Statistisk Sentralbyrå er beslutningsprosessen før vedtagelsen av nye oppgaveplikter i

utgangspunktet lukket, men etaten har på flere sentrale områder såkalte rådgivende utvalgene. Her deltar representanter fra oppgavegiverne og oppgaveavgiiverne for å diskutere sine synspunkter. Ordningen med rådgivende utvalg er et positivt tiltak, men det kan spørres om det er tilstrekkelig.

Statistisk Sentralbyrå har to alternative fremgangsmåter når nye oppgaveplikter skal pålegges. Etaten kan velge mellom enkeltvedtaksformen eller forskriftsformen. I praksis pålegges oppgavepliktene ved enkeltvedtak. Bruk av forskriftsformen vil i større grad sikre en høringsadgang for de berørte partene, men det knytter seg stor usikkerhet til om næringslivet i større grad vil bli hørt, enn med dagens ordning med rådgivende utvalg. Økt bruk av forskriftsformen vil også medføre mye tilleggsarbeid for etaten, i tillegg til at den enkelte avgiver ikke får tilsvarende klageadgang som når plikten pålegges ved enkeltvedtak. Det er derfor ikke hensiktsmessig å pålegge Statistisk Sentralbyrå å bruke forskriftsformen i større grad, men det er likevel riktig å minne om de hensynene som taler for en økt bruk av forskriftsformen.

Sett hen til viktigheten av å kunne delta i beslutningsprosesser av betydning for egen situasjon, sammen med den spesielle rolle statistikk synes å spille for næringslivet, anbefaler vi at etatene i større grad henvender seg til næringslivet før nye rapporteringsplikter pålegges. Det anbefales også at etatene øker innsatsen for å gi tilbakemelding til de næringsdrivende som deltar med opplysninger til bestemte statistikker. I tillegg anbefales det en kritisk gjennomgang av nødvendigheten av egne statistikkavdelinger i mange offentlige etater i tillegg til den jobben som gjøres i Statistisk Sentralbyrå. Dette for å sikre at samordningspotensialet utnyttes fullt ut på statistikkområdet.

- **Oppgaveregisteret**

Oppgaveregisteret er i sitt arbeide avhengig av at samspillet med etatene fungerer. Dette prosjektet har bidratt til en bevisstgjøring i en del statlige etater om at opplysningene som er meldt inn til Oppgaveregisteret faktisk er i bruk, utover i det samordningsarbeid som registeret selv foretar. Denne bevisstgjøringen er viktig for at etatene skal oppfylle sine forpliktelser ovenfor Oppgaveregisteret.

Vår erfaring er at mange etater har et lite bevist forhold til Oppgaveregisteret, og ikke minst til begrepet oppgaveplikt

I disse dager utvides Oppgaveregisteret til en metadatabase, noe som gir registeret en særlig viktig rolle i arbeidet med å utvide området for elektronisk innrapportering. Arbeidet med metadatabasen startet opp denne høsten, og forventes være i drift våren 2002. Målet er at Oppgaveregisteret skal kunne levere detaljerte spesifikasjoner og slik være et nyttig hjelpemiddel for miljøer som skal utvikle løsninger for elektronisk innrapportering, samt bidra i arbeidet med å komme fram til felles beslutningsdata som flere etater kan nyttiggjøre seg.

Vi anbefaler at Oppgaveregisteret styrkes. Det er også ønskelig med en kritisk gjennomgang av selve oppgavepliktbegrepet for å kunne vurdere om en utvidelse av registeret hadde vært naturlig.

Bruk av tallfestet belastningsanslag - Advarsel

Det er viktig å påpeke at belastningsanslagene fra Oppgaveregisteret ikke kan brukes som eneste måleparameter på forenklingssinnsatsen. Dessverre er virkeligheten en annen, og med jevne mellomrom, senest i august i år kom det oppslag i pressen der detaljerte tall fra Oppgaveregisteret presenteres for å gi et bilde av statusen på forenklingsområdet. Dette er uheldig, og gir intet riktig bilde av det forenklingsarbeid som gjøres.

Årsakene til at belastningsestimatene bare kan brukes som tendenser på situasjonen er mange. For det første er Oppgaveregisterets belastningstall i utgangspunktet temmelig røffe anslag, og det er finnes ingen felles metode for å komme frem til dem. Vi har erfart at mange etater overhodet ikke har noe forhold til egne estimater. For det andre kommer ikke det arbeidet som Oppgaveregisteret gjør i samordningsøyemed før registreringen av en oppgaveplikt med på disse belastningsanslagene. For det tredje har vi gjennom våre møter med etatene fått erfare at det ofte sviktes mot påbudet om å melde inn skjemaendringer. Selv om endringen i og for seg er liten er dette uheldig fordi selv små endringer i belastningen vil kunne gi store utslag på statistikkene når endringen rammer en stor gruppe av næringsdrivende.

En felles metode for å komme fram til belastningsestimatene vil være er en utfordring i forhold til et lite homogent næringsliv, der de mange små er vanskelig å få tale. I tillegg til å fungere som en resultatindikator i ”kampen mot unødig belastning”, vil en utvidelse av Oppgaveregisterets baser, kunne bidra ytterligere til et godt grunnlag for samarbeidsbestrebelsene, ved å tilby kunnskap om hvilke etater som har hvilke opplysninger. Og etatene kan i større grad eie sine estimater og forholde seg til dem i planlegging og regelverksutforming.

Vi anbefaler at det vurderes å utvikle en mer ensartet metode for måling av skjemabelastningen.

Liste over de viktigste forslagene

Fordi vi har valgt å legge inn forklaringer og eksempler i forslagene, strekker disse seg over mange sider. Vi har derfor lagt inn en punktbasert oversikt over de viktigste forslagene her. Disse er lite meningsfulle alene, og er kun ment som en oversikt.

- Større reduksjoner i skjemaveldet krever at færre områder reguleres, og/eller at det benyttes mindre belastende reguleringsformer. Det er behov for reelle gjennomganger av regelverksområdene.
- Styrke Oppgaveregisteret slik at både samordningsarbeidet, kontakten med etatene og arbeidet med metadatabasen kan prioriteres.
- Utrede utvidelse av Oppgaveregisteret slik at innholdet i større grad gjenspeiler hva næringslivet opplever som belastende skjemaer og dokumentasjonskrav.
- Etablere et eget miljø som har som hovedoppgave å øke kunnskapen om næringslivsbelastningen og overføre slik kunnskap til forvaltningen. Konsekvensvurderinger av regelverk vil være et viktig satsningsfelt.
- Vektlegge næringslivsmedvirkning ved fastsettelse av nye rapporteringsplikter.

- Øke oppmerksomheten på skjemaveldet som et problem for forvaltningen som helhet, også i forhold til styringen av etatene.
- Gi klare signaler i tildelingsbrev og i lederkontrakter om at hensynet til næringslivet skal veie tungt ved utøvelsen av etatens oppgaver.
- Utvide bruken av felles registre for grunndata (navn, adresser etc), for eksempel ved å pålegge alle offentlige etater til å bruke Enhetsregisteret.
- Fremme samordning av begrepsdefinisjoner (for eksempel "inntekt") slik at flere etater kan benytte samme opplysning på ulike saksbehandlingsområder.
- Utrede muligheten for å fjerne krav til vedlegg (attester og lignende) når disse inneholder opplysninger fra andre offentlige etater.
- Vurdere å ta inn et avveiningskriterium (avveining mellom informasjonenes nyttefunksjon for det offentlige og den belastning rapporteringen utgjør for næringslivet) i etatenes innsamlingshjemler.
- Legge ned registeret over virksomheter som driver privat arbeidsformidling og utleie av arbeidstakere.
- Ta inn vurdering av informasjonsbehov og alternative innsamlingsmåter som standard i alle utredningsmandater med effekter for næringslivet, for eksempel en eventuell utredningen av en felles etat for arbeidsmarkeds-, trygd- og sosialetatene.
- Revurdere behovet for egne statistikkavdelinger i mange offentlige etater i tillegg til Statistisk Sentralbyrå.