

Kristin Alsos, Rolf K. Andersen  
og Kristine Nergaard

---

# **Fleksitidsavtalen i staten**

Evaluering av prøveordningen



Kristin Alsos, Rolf K. Andersen og Kristine Nergaard

# **Fleksitidsavtalen i staten**

Evaluering av prøveordningen

Fafo-rapport 2020:14

Fafo-rapport 2020:14

© Fafo 2020

ISBN 978-82-324-0560-2

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos informasjonsavdeling

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 Nærmere om prøveordningen.....	9
1.2 Nærmere om problemstillingene.....	10
1.3 Data og metode.....	11
<b>2 Konsekvenser av utvidelsen av den ytre arbeidstiden</b> .....	<b>15</b>
2.1 Brukes de nye rammene?.....	16
2.2 Hvorfor brukes de nye rammene?.....	20
2.3 Konsekvenser for hviletiden .....	21
2.4 Fleksitid og overtid – endringer som følge av utvidede arbeidstidsrammer? .....	22
2.5 Fleksitid og hjemmekontor.....	25
2.6 Oppsummering .....	26
<b>3 Avspasering av plusstid</b> .....	<b>28</b>
3.1 Hvordan tas plusstid ut og hva forhindrer avvikling.....	28
3.2 Prosessen knyttet til avvikling av plusstid – hvordan er den og har den endret seg?.....	30
3.3 Hvor mye plusstid slettes – og har dette økt?.....	33
3.4 Sletting av plusstid i spørreundersøkelsen.....	41
3.5 Oppsummering .....	42
<b>4 Evaluering av prøveordningen</b> .....	<b>43</b>
4.1 Har endringen ført til større fleksibilitet?.....	43
4.2 Får de ansatte nok hvile mellom to arbeidsperioder?.....	44
4.3 Ønsker de ansatte mer fleksibilitet og hvorfor? .....	44
4.4 Blir plusstiden tatt ut i avspasering? .....	45
4.5 I hvilken grad legger arbeidsgiver til rette for at plusstimer kan avspaseres?.....	46
4.6 Hvordan er endringene mottatt av de ansatte? .....	46
4.7 Oppsummering .....	48



# Forord

---

Fra 1. januar 2018 ble det gjort endringer i særavtalen for fleksibel arbeidstid i staten. Den nye avtalen, som var en prøveordning, utvidet rammene for når de ansatte kunne jobbe. I tillegg ble det gjort enkelte andre endringer som skulle sikre at de ansatte fikk avviklet opptjent plusstid. I denne rapporten evaluerer Fafo disse endringene. Hvilke konsekvenser har endringene hatt? Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi vil gjerne takke ansatte i KMD for kommentarer og innspill, og særlig vår kontaktperson Lars-Erik Becken. I tillegg vil vi takke SSB for uttrekk og utsending av spørreundersøkelsene og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) for filer som har gjort det mulig å analysere timeregistrering i staten. På Fafo vil vi takke Sissel C. Trygstad for kommentarer til rapporten samt informasjonsavdelingen for ferdigstillelse.

Oslo, juni 2020

Kristin Alsos, Rolf K. Andersen og Kristine Nergaard

# Sammendrag

---

Denne rapporten evaluerer endringene i særavtalen for fleksitid i staten, som trådte i kraft 1. januar 2018. Endringene innebar en utvidelse av de ytre rammene for arbeidstiden, det vil si når de ansatte tidligst kunne begynne på jobb, og hvor lenge de kunne jobbe innenfor den ordinære arbeidstiden. Disse endringene, som har vært en prøveordning, var ikke ment å utvide grensene for hvor mye de ansatte kunne jobbe, men kun når arbeidet kunne utføres. Rapporten ser på hvilke konsekvenser endringene har hatt. Dette gjør vi ved hjelp av spørreundersøkelser til ansatte, tillitsvalgte og ledere i staten, data fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) for timeregistrering og kvalitative intervjuer i statlige virksomheter.

I kapittel 2 ser vi på hvilke konsekvenser utvidelsen av den ytre rammen for arbeidstid har hatt for hvordan de ansatte jobber. Totalt er det 60 prosent som har benyttet seg av en eller begge av de nye yttergrensene for arbeidstid (06.00 til 07.00 og 20.00 til 21.00) siden endringen ble innført.

De som benytter de nye yttergrensene, gjør det som hovedregel noen ganger i måneden eller sjeldnere. Utvidelsen om morgenen er hyppigere brukt enn utvidelsen på kvelden. Av de som har benyttet seg av muligheten til å jobbe tidlig morgen, er det 29 prosent som svarer at de benytter denne muligheten daglig eller ukentlig. Yttergrensen på kveldstid brukes sjeldnere: Ingen svarer at de bruker den daglig, men 12 prosent svarer ukentlig.

Også før utvidelsen ble avtalt, var det ganske mange ansatte som jobbet utenfor den avtalte arbeidstiden. Det vil si at de jobbet mellom 06.00 og 07.00 eller mellom 20.00 og 21.00 selv om dette var et brudd på den da gjeldende fleksitidsavtalen. Det er relativt få som svarer at dette skjedde daglig eller ukentlig, men halvparten svarer at det skjedde noen ganger i måneden eller halvåret. Det er en større andel som jobber innenfor de nye yttergrensene i dag. Dette tyder på at endringen i yttergrensene har ført til en viss endring i plassering av faktisk arbeidstid. Samtidig finner vi at halvparten av de ansatte jobber ut over den ytre arbeidstiden også etter at de nye yttergrensene ble innført. Hyppigheten varierer, men for de aller fleste skjer det noen ganger i måneden eller sjeldnere.

Årsakene til å benytte de nye yttergrensene er mangslungne. Å tilpasse seg krevende arbeidsperioder er den begrunnelsen flest oppgir, og da særlig for arbeid som skjer på kveldstid. I tillegg brukes den økte fleksibiliteten til å tilpasse seg omsorgsoppgaver for barn og reisevei og kommunikasjon til jobb. Å benytte yttergrensene for å opparbeide seg plusstid som så kan tas ut i avspasering av hele dager, er også ganske utbredt.

Nær én av fire arbeidstakere svarer i spørreundersøkelsen at de har opplevd å få mindre enn 11 timer hvile fordi de har jobbet i begge yttergrensene. Når vi samtidig finner at avtaler om fravik fra hviletidsreglene ikke er særlig utbredt, er det sannsynlig at det foregår brudd på denne bestemmelsen. Det er et resultat av at de ansatte har benyttet seg av muligheten til å jobbe sent, for så å gå på jobben tidlig neste morgen.

Spørreundersøkelsen tyder på at det er noe uenighet mellom ledere og tillitsvalgte om grensene mellom når fleksitid og når overtid skal brukes. Det er imidlertid få som



svarer at det ofte er uenighet om dette. Samlet sett tyder resultatene på at utvidede rammer for den ytre arbeidstiden i hovedsak ikke har medført et sterkere press på å bruke fleksitid fremfor pålagt overtid. Samtidig er det noen, både ansatte, tillitsvalgte og ledere, som mener at utvidelsen i seg selv har medført et slikt press.

I kapittel 3 ser vi på om de ansatte avspaserer den plusstiden de har tjent opp. Spørreundersøkelsen har vist at de aller fleste ansatte hadde tatt ut fleksidager i løpet av 2018. Vi har også vist at det er ganske vanlig å ta ut ganske mange fleksidager i løpet av et år. 36 prosent av de ansatte oppgir at de har tatt ut ti fleksidager eller mer i løpet av 2018, og 62 prosent har tatt ut fem dager eller mer.

Uttak av plusstid skal normalt avtales med nærmeste leder. Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene viser at det i de fleste tilfeller er uproblematisk å få tatt ut opparbeidet plusstid, og at prosessen med å avtale avspasering fungerer bra.

Endringen av fleksitidsavtalen inkluderte også en regulering som skulle sikre en bedre prosess rundt avvikling av plusstimer. Det ble i prøveordningen spesifisert at møtet for å planlegge hvordan plusstid skal tas ut, som tidligere skulle skje innen rimelig tid før avregningsperiodens utløp, nå skulle holdes senest fire måneder før utløpet. Spørreundersøkelsen viste at det kun var et lite mindretall på 8 prosent som har hatt en slik planlegging. De ansatte som hadde plusstid ved siste avregningsperiode, var ganske samstemte i at den nye avtalen som sådan ikke hadde endret noe på planleggingen av uttak av plusstid. Firemånedersregelen ser altså ikke ut til å bli praktisert i særlig stor utstrekning. Samtidig er det lite i vår undersøkelse som indikerer at det å få avviklet plusstiden er spesielt komplisert eller konfliktfylt.

Vi har i kapittel 3 også med utgangspunkt i data fra DFØ sett på hvor mange arbeidstakere som har tidsoverskridelse (mer enn 50 plusstimer ved avregningsdato) eller tidsunderskridelse (mer enn 10 minustimer ved avregningsdato). Dette gjør vi for om lag 37 800 personer som har fleksitid, og som bruker SAP HR for tidsregistrering. Dataene omfatter mange av de statlige virksomhetene, men store etater som NAV, Forsvaret, Statens vegvesen, skatteetaten, Kriminalomsorgsdirektoratet med flere bruker andre systemer og inngår derfor ikke i datamaterialet. Det samme gjelder flere av de store universitetene. Men vi har også med mange universiteter og høyskoler i våre data.

- Om lag halvparten av de ansatte i virksomheter som benytter SAP HR for tidsregistrering, har fleksitid (fører pluss- og minustimer). Hvis vi ser bort fra universiteter og høyskoler, har 76 prosent av arbeidstakerne fleksitid.
- Av de som har fleksitid, har 12 prosent mer enn 50 plusstimer ved avregningstidspunktet. Andelen er høyest blant menn og blant arbeidstakere over 50 år. Unge arbeidstakere har sjeldnest plusstimer utover grensa på 50 timer. Menn over 50 år skiller seg ut ved at å ha en gruppe (øverste kvartil) med mange plusstimer. Det er ikke store forskjeller i slike «ekstremverdier» etter type virksomhet, selv om ansatte i departementene har litt høyere andel med omfattende timeoverskridelse sammenlignet med de øvrige kategoriene vi ser på.
- 5 prosent av arbeidstakere med fleksitid har mer enn 10 minustimer, det vil si at de etter avtalen skal trekkes i lønn. Noen av disse har så mange minustimer at vi kan anta med sikkerhet at registreringen er feil.

I kapittel 4 diskuterer vi hvilke konsekvenser prøveordningen har hatt. Endringen av fleksitidsavtalen hadde fått lite oppmerksomhet i virksomhetene som var omfattet av de kvalitative intervjuene. Basert på spørreundersøkelsen synes endringen heller ikke å være særlig kontroversiell blant de ansatte. De fleste er fornøyde med de utvidede rammene og ønsker å beholde disse også fremover. Endringen har bidratt til en noe

større fleksibilitet, men synes ikke å ha ført til store endringer i når og hvor mye de statsansatte jobber. Vi ser heller ikke noen tendens til at utvidelsen av fleksitiden i større grad har overtatt for bruk av overtid enn tidligere.

En betydelig andel av de ansatte har kortere hviletid mellom to arbeidsøkter enn det som er lovens minstegrense. Utfordringen med å få nok hvile mellom to arbeidsøkter har imidlertid kun økt for et lite mindretall i den perioden prøvetiden har vart. Dette tyder på at problemet er der uavhengig av utvidelsen og sannsynligvis har sammenheng med at de ansatte kan jobbe utenfor den ytre rammen og likevel få det registrert som arbeidstid.

En betydelig andel får også slettet plusstimer ved avregningsperiodens utløp. Det innebærer at mange har hatt effekt av at antall timer som kan overføres til neste periode, har økt, ved at de nå får slettet fem timer mindre enn de ville ha fått etter gammel ordning. Det er imidlertid lite i vår undersøkelse som tyder på at de ansatte opparbeider seg flere plusstimer som følge av prøveordningen.

Prosessene som skal sikre en bedre planlegging av avspasering av plusstimer, var ment å bli bedre som følge av prøveordningen. Denne delen av prøveordningen ser i liten grad ut til å ha fungert. Få ledere har møter på det tidspunkt avtalen fastsetter, men samtidig fremstår dette som et område som er lite konfliktfyllt. Det fremstår likevel som det er et potensial for å forbedre disse prosessene med mål om å redusere antallet timer som blir slettet ved avregningsperiodenes slutt.

Alt i alt er både ledere, tillitsvalgte og ansatte fornøyde med dagens prøveordning. Fleksitidsavtalen gir en fleksibilitet som synes å komme både arbeidsgiver og arbeidstaker til gode. Dette kan delvis være betinget av at lederne ser ut til å respektere intensjonen med avtalen og i mindre grad legger press på de ansatte til å ta i bruk de ytre rammene som avtalen åpner for. Samtidig er det ikke interesse for å utvide avtalen mer, verken hos ansatte, tillitsvalgte eller ledere.

# 1 Innledning

---

Tariffavtalepartene i staten inngikk i 2017 en ny særavtale om fleksibel arbeidstid i staten. Avtalen innebærer en utvidelse av den opprinnelige fleksitidsavtalen og ble inngått som en prøveordning gjeldende fra 1. januar 2018. I denne rapporten evaluerer vi denne prøveordningen.

Særavtalen om fleksibel arbeidstid i staten (statens fleksitidsavtale) er inngått med hjemmel i hovedtariffavtalens fellesbestemmelser § 7 nr. 4 og arbeidsmiljøloven § 10-12 (4). Avtalen er en av svært få landsdekkende tariffavtaler som regulerer en fleksibel arbeidstidsordning (Nergaard mfl. 2018)<sup>1</sup>. Ordningen innebærer en form for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, ved at ansatte over en fastsatt periode kan ha ulik lengde på arbeidsdagen, men samlet komme ut i tilnærmet null ved utløpet av den fastsatte perioden. Den fleksible arbeidstidsordningen fastsetter ytre rammer for arbeidstiden, det vil si når de ansatte tidligst kan starte å jobbe, og når de senest må avslutte. I tillegg er det fastsatt en kjernetid for når de ansatte må være til stede på jobb. Den nye avtalen ble signert i november 2017 og innebar en utvidelse av de ytre rammene for arbeidstiden, en økning av grensen for hvor mange plusstimer som kunne overføres fra en avregningsperiode til en annen, samt prosedyrer som skulle sikre avvikling av opptjent plusstid. Formålet med endringene var å øke fleksibiliteten for både arbeidsgiver og arbeidstaker og ikke at den enkelte ansatte skal arbeide mer enn tidligere. Endringene trådte i kraft 1. januar 2018 og skal, etter en senere avtalt forlengelse, gjelde til 30. september 2020.

## 1.1 Nærmere om prøveordningen

Prosessen med å forhandle frem en ny fleksitidsavtale startet i 2017. Mens YS Stat, Unio og Akademikerne i september samme år ga klarsignal om at de var med på en utvidelse av de ytre rammene for arbeidstiden, ønsket LO Stat å få på plass ordninger som ikke bidro til «gratisarbeid», og som sikret tilstrekkelig hviletid (FriFagbevegelse 10.11.2017)<sup>2</sup>. Ifølge FriFagbevegelse var LO Stat åpne for å utvide arbeidstiden om morgenen og kunne også diskutere kvelden, men ønsket mer kunnskap om behovet for og omfanget av dette. I november 2017 kom partene til enighet om en prøveordning. Som en del av enigheten ble det bestemt at avtalen skulle evalueres etter ett og et halvt år.

Fleksitidsavtalen er en rammeavtale. Om fleksibel arbeidstid skal innføres i den enkelte virksomhet, og hvordan denne detaljert skal utformes, avgjøres lokalt. Det ligger likevel en del føringer for hvordan ordningen skal se ut. Kjernetiden er fastsatt å være fra kl. 09.00 til kl. 14.30 mandag til fredag hele året, mens de ansatte kan «flekse» mellom 06.00 og 09.00 på morgenen og fra kl. 14.30 til 21.00 på ettermiddagen/kvelden. I tillegg fastsettes det regler knyttet til blant annet arbeid på frilørdager, hvor lang avregningsperioden kan være, med mer. Endringen som ble avtalt å gjelde

---

<sup>1</sup> Nergaard, K., Andersen, R.K. Alsos, K. & Oldervoll, J. (2018) Fleksibel arbeidstid. En analyse av ordninger i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2018:15.

<sup>2</sup> <https://frifagbevegelse.no/aktuell/her-er-de-nye-reglene-for-fleksitid-i-staten-6.158.497878.97926f0f3c>

i prøveperioden, innebærer at de ansatte kan jobbe innenfor tidsrommet kl. 06.00 til kl. 21.00. Den tidligere grensen var fra kl. 07.00, til kl. 20.00. Avtalen regulerer bare rammene for arbeidstiden. Hvor mye den ansatte kan arbeide innenfor en dag eller en uke, ble ikke endret og reguleres av arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen.

Plusstimer som opparbeides, kan avspaseres. Normalt gjøres dette ved at ansatte tar ut halve dager, enkelt dager eller flere dager i strekk. Ansatte kan maksimalt avspasere 24 hele arbeidsdager i løpet av et kalenderår. For deltidsansatte reduseres antallet forholdsmessig. Én eller to ganger per år vil plusstimer over 50 timer som ikke er avspasert, bli slettet. Det vanligste er at dette skjer ved årsskiftet. Tidligere kunne arbeidstakere overføre 45 timer fra en avregningsperiode til en annen. I prøveordningen er denne grensen økt til 50 timer. Plusstid ut over 50 timer blir strøket uten kompensasjon, og minstid over 10 timer medfører som tidligere trekk i lønn. For at de ansatte skal ha mulighet til å ta ut avspasering, fastsetter avtalen at arbeidsgiver skal legge til rette for det. I prøveordningen er prosedyrene for å planlegge avvikling av plusstimer styrket, ved at det fastsettes en tidsfrist for når arbeidsgiver sammen med arbeidstaker skal planlegge hvordan opparbeidet plusstid skal avvikles. Dette skal skje senest fire måneder før avregningsperiodens utløp. For de som skal avregne ved årsskriftet, vil det innebære senest innen utgangen av august.

I tillegg til fleksitidsavtalen finnes det andre bestemmelser som innebærer at den ansatte kan opparbeide seg plusstimer. Ved overtidsarbeid kan den ansatte velge om vedkommende vil ha dette utbetalt, eller om bare tillegget skal utbetales og resten skal gå til avspasering. Også reisetid kan avspaseres, se hovedtariffavtalen § 8. Overtid til avspasering og reisetid føres på en separat konto, og disse timene blir ikke avregnet. Dersom det gjenstår timer på disse kontoene når vedkommende slutter, vil dette gå til utbetaling.

## **1.2 Nærmere om problemstillingene**

I utlysningen ønsket Kommunal- og moderniseringsdepartementet svar på nærmere angitte problemstillinger. I det følgende gjennomgås disse.

### **1 Konsekvenser av utvidelsen av den ytre arbeidstiden**

Hvilke konsekvenser har det hatt for arbeidstakerne og virksomhetene at de ansatte nå kan starte arbeidet tidligere og avslutte arbeidet senere? Har endringen gjort at formålet om å bidra til økt fleksibilitet, samtidig som de ansatte ikke arbeider mer enn før, er blitt oppnådd? Opplever de ansatte større press på å starte eller avslutte arbeidet tidligere/senere fra kolleger eller ledelse, og har utvidelsen ført til lengre arbeidsdager? En annen mulig konsekvens av utvidelsen kan være at de ansatte ikke får nok hvile mellom to arbeidsperioder. Etter arbeidsmiljøloven § 10-8 (1) skal en ansatt minst ha 11 timers sammenhengende arbeidsfri mellom to hovedarbeidsperioder. Ved lokal avtale kan den forkortes ned til 8 timer.

### **2 Ønsker de ansatte mer fleksibilitet, og hvorfor?**

Nergaard mfl. (2018) viser at det er flere årsaker til at ansatte ønsker å arbeide fleksitid. Hensynet til egen fritid, helse og omsorgsoppgaver er viktige forklaringer. I tillegg kan fleksitid brukes til å håndtere hektiske perioder på jobben. Brukes de utvidede rammene, og hva er i så fall årsaken til det?

### **3 Blir plusstiden tatt ut i avspasering?**

Opptjente plusstimer kan tas ut i avspasering. I hvilken grad gjør de ansatte dette, og tar de ut avspasering i form av timer eller dager? Fra 2018 vil de som har flere pluss-timer enn 50 ved avregningstidspunktet (som regel årsskiftet), få strøket overskytende timer uten at det gis kompensasjon. I hvilken grad blir timer strøket?

### **4 I hvilken grad legger arbeidsgiver til rette for at plusstimer kan avspaseres?**

Hvor detaljerte planer som legges for avspasering, vil avhenge av hvilken type virksomhet det er snakk om, og hvor mange plusstimer de ulike har. Her vil vi særlig undersøke om reglene som sier at uttak av plusstimer skal planlegges senest fire måneder før enden av avregningsperioden, blir fulgt, og om dette har ført til at de ansatte får avspasert mer og slettet mindre tid.

## **1.3 Data og metode**

For å besvare problemstillingene i prosjektet har vi benyttet en elektronisk spørreundersøkelse til ansatte, tillitsvalgte og ledere i statlige virksomheter. Vi har videre fått tilgang til datafiler fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) over plusstimer ved avregningsperiodenes utløp. I tillegg har vi gjennomført kvalitative intervjuer med representanter for hovedsammenslutningene samt med ledere og tillitsvalgte i tre statlige virksomheter.

### **Spørreundersøkelsen**

Som en del av prosjektet ble det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant ansatte og ledere i staten. Statistisk sentralbyrå (SSB) har trukket utvalget og stått for utsending av invitasjonsbrev og påminnelser til respondentene. Respondentene har svart på undersøkelsen i Fafos nettbaserte datainnsamlingsverktøy. Undersøkelsen ble gjennomført høsten 2019.

Til undersøkelsen trakk SSB et utvalg på 8000 statsansatte. Utvalget er trukket fra a-meldingen. Siden dette var en nettundersøkelse, ble utvalget trukket blant personer som var registrert med e-post i Kontakt- og reservasjonsregisteret (KRR) til Direktoratet for forvaltning og IK (DIFI) og Telefinn, for å redusere andelen ikke truffet. For ansatte som er registrert under Direktoratet for økonomistyring (DFØ), ble det hentet kontaktinformasjon fra DFØ.

Det ble trukket et utvalg på 7500 ansatte og et tilleggsutvalg på 500 ledere. I ansatteundersøkelsen ble det spurt om de ansatte var tillitsvalgt, og 483 oppga at de var dette. De tillitsvalgte fikk noen egne spørsmål hvor de skulle svare ut fra rollen som tillitsvalgt. Vi spurte både ledere i tilleggsutvalget og de som ble trukket i ansattutvalget, om de var leder med personalansvar. De som svarte bekræftende på dette, ble til slutt med i utvalget av ledere med personalansvar og fikk et eget spørreskjema. Totalt utgjorde disse lederne 761 respondenter, av disse var det 707 som ledet ansatte der alle eller noen var omfattet av fleksitidsavtalen. Disse 707 utgjorde det endelige lederutvalget. I det følgende omtales dette utvalget enten som ledere med personalansvar eller som ledere.

Det ble gjort noen begrensninger i populasjonen av statsansatte ut fra standard for yrkesklassifisering (STYRK). Dette muliggjorde at vi kunne fjerne yrkesgrupper som i liten grad er omfattet av fleksitidsavtalen, enten fordi de jobber skift eller turnus,

eller fordi de har særskilt selvstendig stilling. Statsansatte med følgende STYRK-koder er ikke en del av populasjonen:

- a) 3355 Politibetjenter mv.
- b) 3351 Tollere
- c) 3263 Fengselsbetjenter
- d) 110 Menige
- e) 210 Befal med sersjantgrad
- f) (i) 310 Offiserer fra fenrik og høyere grad, befal med sersjantgrad og menige
- g) 2310 Universitets- og høyskolelektorer/-lærere

Alle respondentene fikk først en invitasjon til å delta i undersøkelsen på e-post. Det ble sendt ut påminnelser både på SMS og e-post til de som ikke hadde besvart spørreskjemaet innen fristen. Vi sendte også ut en påminnelse til de som hadde begynt å svare, men ikke fullført. Tabell 1.1 viser noen utvalgte nøkkeltall for undersøkelsen:

Tabell 1.1 Nøkkeltall for undersøkelsen fleksitid i staten

Nøkkeltall	Antall i alt	Prosent
Utvalg	8000	100
Frafall/avgang	3083	38
Nettoutvalg	4962	62
Innsamlingsmetode	Web-intervju	
Feltperiode	16. oktober 2019 – 3. november 2019	

Den samlede svarprosenten i undersøkelsen er 62. Tabell 1.2 viser fravik fra bruttoutvalget i nettoutvalget for undersøkelsen.

Kvinner er noe overrepresentert i nettoutvalget, mens menn er noe underrepresentert. De yngre, personer i alderen 25–44 år, er noe underrepresentert i nettoutvalget, mens personer fra 45 til 66 år er noe overrepresentert. Vi finner også at lederne som er trukket i det separate lederutvalget, er noe overrepresentert i forhold til øvrige ansatte. Det er små forskjeller mellom de ulike etatsgruppene, men de som jobber under sentraladministrasjonen utenfor departementene, er noe overrepresentert. Når det gjelder departementsområde, er der også små forskjeller. Ingen av avvikene er så store at vi har valgt å vekte dem i utvalget.

I undersøkelsen blant ansatte har vi analysert resultatene opp mot en del utvalgte bakgrunnsvariabler. Antall respondenter innenfor de ulike bakgrunnsvariablene er store nok til at det er mulig å sammenligne dem. For det første har vi sett på demografiske variabler som kjønn, alder, om den ansatte har ett eller flere barn under 12 år, og utdanning.

For det andre har vi kartlagt og benytter utdanning og viktigste funksjon i jobben som bakgrunnsvariabler. Ser vi på utdanning, er høyskole- eller universitetsutdanning kort (profesjonsutdanninger, bachelor m.m.) og høyskole- eller universitetsutdanning lang (mastergrad eller høyere) svært dominerende. Til sammen utgjør de mer enn 80 prosent av de ansatte, 38 prosent har kort høyere utdanning, mens 44 prosent har lang høyere utdanning. 14 prosent har videregående skole som høyeste utdanning, 1 prosent har grunnskole, og 3 prosent oppgir «annet». Arbeidsoppgaver henger ofte sammen med utdanning. I undersøkelsen har vi spurt hva som er den viktigste funksjonen i jobben. Denne er delt inn i flere ulike kategorier: saksbehandling, brukerhenvendelser/førstelinje, intern administrasjon, utredning/analyse, undervisning / opplæring / pedagogisk arbeid, tjenesteutvikling, IKT/systemutvikling,

drift og vedlikehold, operativ tjeneste og forskning. Den desidert største gruppen har saksbehandling som viktigste funksjon, det omfatter 43 prosent. Utredning og analyse er nest størst med 11 prosent, og brukerhenvendelser/førstelinje og intern administrasjon er de tredje største gruppene med 9 prosent i hver av gruppene.

Tabell 1.2 Bruttoutvalg og nettoutvalg etter kjønn, alder, leder / ikke leder, etatsgruppe. Prosent.

	Bruttoutvalg	Nettoutvalg	Differanse netto-brutto
<b>Kjønn</b>			
Menn	43,3	41,5	-1,8
Kvinner	56,7	58,5	1,8
<b>Alder</b>			
24 år og under	2,3	0,7	-1,5
25-44 år	38,1	35,4	-2,6
45-66 år	57,3	61,6	4,3
67 år og over	2,3	1,7	-0,6
<b>Leder / ikke leder</b>			
Ikke leder	85,2	83,3	-1,9
Leder	14,8	16,7	1,9
<b>Etatsgrupper</b>			
Den sivile ytre etat	50,5	51,1	0,6
Departementene	4,1	3,9	-0,2
Forsvaret	0,7	0,7	0,0
Offentlig næringsdrift og anlegg	8,5	8,2	-0,3
Sentraladm. utenfor departementene	16,1	17,3	1,2
Skoleverket	0,9	0,7	-0,1
Undervisning og forskning m.m. (ikke medregnet skoleverket)	19,3	18,2	-1,1

Ser vi funksjon i jobben og utdanning i sammenheng, er det ikke veldig store utdanningsforskjeller mellom de ulike funksjonene. 47 prosent av de med videregående skole svarer at saksbehandling er deres hovedfunksjon, det samme sier 42 prosent av de med høyere utdanning kort og 43 prosent av de med høyere utdanning lang. Der det er størst forskjell, er innenfor utredning/analyse. 18 prosent av de med lang høy utdanning svarer dette, mot 8 prosent av de med kort høyere utdanning og kun 1 prosent av de med videregående skole. Utdanningsnivå og funksjon i jobben har såpass liten sammenheng at vi har valgt å beholde begge variablene i analysene.

I tillegg bruker vi bakgrunnsvariablene heltid eller deltid, ansiennitet og arbeidssted (departement, direktorat, NAV, skatteetaten, tilsyn, ytre etat for øvrig, universitet eller høyskole). Der vi har funnet systematiske forskjeller for de ulike bakgrunnsvariablene, er det kommentert i teksten. Alle forskjeller som er kommentert, er statistisk signifikante med en sikkerhet på 5 prosent.



## **Datafiler fra DFØ**

Vi benytter data fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) for å undersøke hvor mye plusstid og minustid arbeidstaker har ved avregningstidspunktet. De statlige virksomhetene benytter ulike systemer for tidsregistrering. Våre data omfatter virksomheter som benytter ett av disse systemene – SAP HR – for tidsregulering. Dette dreier seg om 148 virksomheter med i underkant av 70 000 arbeidstakere. Virksomheter som omfattes av vår kartlegging, er departementene, flertallet av direktoratene, fylkesmannsembetene, politi- og lensmannsetaten, domstolene og en god del høyskoler og universiteter. Blant større virksomheter som ikke benytter SAP HR, og som derfor ikke inngår i vårt datamateriale, er NAV, Forsvaret, skatteetaten, kriminalomsorgen og flere av de største universitetene. Denne typen virksomheter kan ha fleksitid, men vi har ikke nok informasjon til å beregne pluss- og minustid.

Om lag halvparten av de ansatte i virksomheter som benytter SAP HR for tidsregistrering, har fleksitid. For disse har vi informasjon om antall plusstimer utover 50 timer og antall minustimer utover 10 timer ved avregningstidspunktet i 2018. Virksomhetene har ulikt avregningstidspunkt. For de fleste er dette ved årets utgang 31. desember, men dette varierer. DFØ har tatt hensyn til ulike avregningstidspunkt i sitt datauttak. Vi kan undersøke hvordan eventuell timeoverskridelse/timeunderskridelse varierer etter kjønn, alder og virksomhet, men har ikke informasjon om eventuell variasjon etter stilling.

Data er overlevert Fafo i form av tabeller. Dette betyr at beregning av pluss- og minustimer er foretatt av DFØ, mens fremstilling og fortolkning er foretatt av Fafo og står for forfatterens regning.

## **Kvalitative intervjuer**

I starten av prosjektet gjennomførte vi fire intervjuer der vi til sammen dekket partene på sentralt nivå, det vil si KMD, LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. To av hovedsammenslutningene ble intervjuet samlet, mens de andre ble intervjuet hver for seg. Hvert av intervjuene tok mellom 30 og 60 minutter. Formålet med intervjuene var å få mer informasjon om mulige konsekvenser av prøveordningen – både intenderte og uintenderte – slik at spørreundersøkelsen til de ansatte, tillitsvalgte og lederne kunne utformes på en best mulig måte.

I etterkant av spørreundersøkelsen gjennomførte vi intervjuer med ledere og tillitsvalgte i tre statlige virksomheter. Dette omfattet ett departement, ett direktorat og ett NAV-kontor. I hver virksomhet intervjuet vi én leder og én tillitsvalgt. Informantene ble intervjuet hver for seg. Blant de tillitsvalgte var det representanter fra flere av de ulike hovedsammenslutningene. Også disse intervjuene tok mellom 30 og 60 minutter. Formålet var å få mer dybdekunnskap om hvordan prøveordningene hadde blitt mottatt blant ledere og ansatte, hvilke konsekvenser de hadde hatt, hvordan plusstid ble håndtert ved virksomheten, og om det ble tilrettelagt for avspasering, samt om det var et ønske om å beholde eller utvide prøveordningen eller gå tilbake til gammel ordning. Det ble skrevet referater fra intervjuene som er brukt i analysene som et supplement til de andre datakildene.



## 2 Konsekvenser av utvidelsen av den ytre arbeidstiden

---

I dette kapitlet ser vi på hvilke konsekvenser utvidelsen av den ytre rammen for arbeidstid (det vil si når de ansatte tidligst kan starte å jobbe, og når de senest må avslutte) har hatt for hvordan de ansatte jobber. Konsekvenser av en endring kan være både intenderte og uintenderte. Vi har valgt å ta utgangspunkt i formålet med utvidelsen av de ytre rammene for arbeidstiden – å øke fleksibiliteten. Målet har ikke vært at de ansatte skulle jobbe mer. Hovedspørsmålet er dermed om endringen av den ytre arbeidstiden har hatt den ønskede effekt ved at dette formålet er oppnådd, det vil si om endringene har ført til økt fleksibilitet. Det er også naturlig å spørre om og hvorfor arbeidstakerne jobber innenfor de nye ytre rammene for arbeidstid.

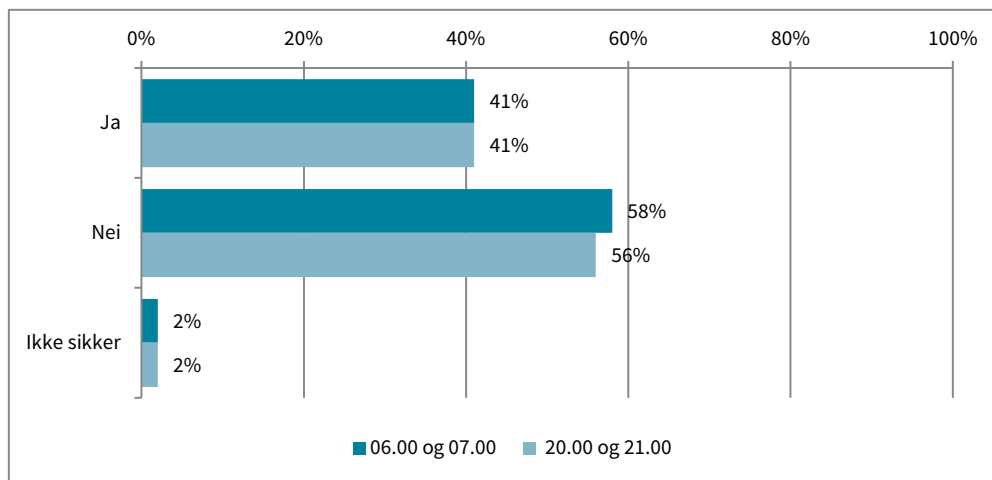
Hvilke konsekvenser endringene har hatt, vil også avhenge av hvordan reglene ble praktisert før endringen, og hvordan reglene blir praktisert etter endringene. Dersom eksempelvis ansatte arbeidet ut over den ytre arbeidstiden før endringen, men «lurte» registreringssystemet ved å registrere disse timene innenfor, vil ikke en endring av avtalen nødvendigvis ha ført til større fleksibilitet i praksis. Dette er også et tema som vi har kartlagt i spørreundersøkelsene og i de kvalitative intervjuene.

Utvidelsen kan også ha gitt uønskede effekter. Utvidelsen kan for eksempel ha gitt utfordringer med å overholde daglig hviletid. Fleksitidsavtalen inneholder ingen avtale om unntak fra lovens fastsatte minste hviletid. Det er fortsatt 11-timersregelen som gjelder. Arbeidstaker som utnytter rammene for ytre arbeidstid, kan risikere å ha kortere hviletid enn lovens grense. Andre uintenderte konsekvenser vil kunne være økt forventning fra ledelse og kolleger om at arbeidsdagen starter tidligere eller ender senere, eller at arbeidsgiver forventer at overtid kan erstattes med fleksitid. Dette er spørsmål som både tas opp i spørreundersøkelsene og i de kvalitative intervjuene.

## 2.1 Brukes de nye rammene?

Vi skal først se på hvordan ansatte bruker de nye ytre rammene, og hvordan ledere vurderer at utvidelsen blir brukt av de ansatte. Andel av de ansatte som har benyttet seg av denne utvidelsen, er vist i figur 2.1.

Figur 2.1 Andel ansatte som siden endringen i 2018 har benyttet muligheten til å jobbe mellom klokken 06.00 og 07.00 eller mellom 20.00 og 21.00. (N = 3114)



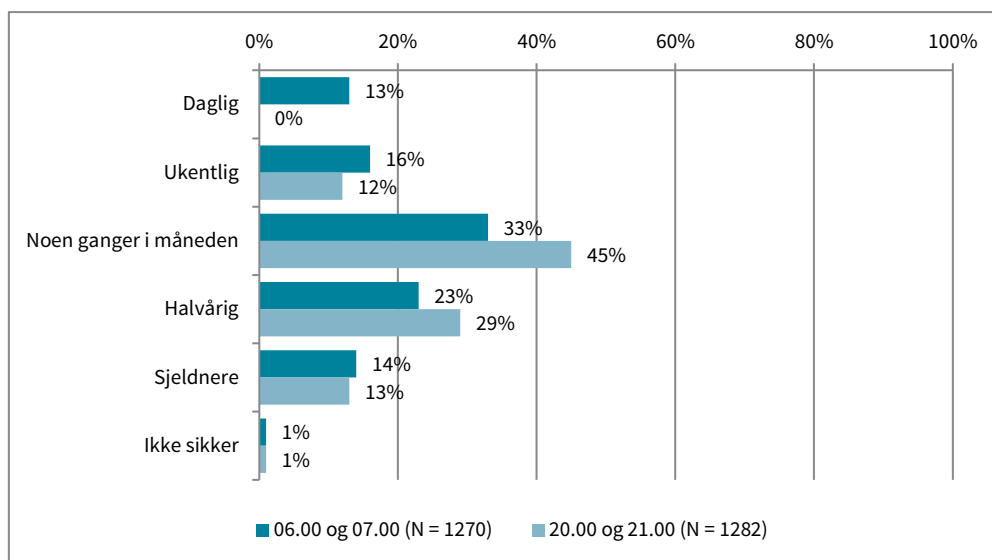
Figur 2.1 viser at drøyt 40 prosent av de ansatte i staten siden endringen trådte i kraft, har benyttet seg av hver av de nye yttergrensene. Noen vil ha benyttet begge yttergrensene, andre kun en av dem. Ser vi de to spørsmålene i sammenheng, er det totalt 60 prosent som har benyttet seg av en eller begge yttergrensene siden endringen ble innført, 22 prosent har benyttet begge.

Om vi ser på de som har jobbet mellom 06.00 og 07.00, er det flere fra skatteetaten enn fra andre statlige virksomheter som oppgir dette, mens administrativt ansatte ved universitet eller høyskoler jobber mindre på tidlig morgen enn ansatte i andre etater. Vi finner også at menn i større grad enn kvinner jobber tidlig morgen. Ser vi på sen kveldstid, finner vi at det er et livsfaseelement i det å jobbe sent, der arbeidstakere under 50 år og arbeidstakere med barn under 12 år i større grad benytter yttergrensen på kveldstid enn andre. Blant de med små barn svarer en drøy halvpart (55 prosent) at de har benyttet yttergrensen på kvelden, mot 34 prosent blant de som ikke har barn i denne aldersgruppen. Det er særlig de med lang høyskole eller universitetsutdanning (mastergrad eller høyere) som benytter yttergrensene på kvelden.

For begge de nye yttergrensene finner vi at stillingsstørrelse og arbeidsoppgaver har vesentlig betydning for om yttergrensen, både morgen og kveld, benyttes. De som jobber heltid, benytter i vesentlig større grad yttergrensene enn de som jobber deltid. Dette er også i tråd med det Nergaard mfl. (2018) fant når det gjaldt bruk av fleksitid. Arbeidsoppgavene påvirker også om en benytter yttergrensene for fleksitiden. De som driver med drift og vedlikehold, benytter i større grad enn andre muligheten til å jobbe tidlig morgen og i mindre grad muligheten til å jobbe på sen kveldstid. Ikke overraskende benytter de som har som hovedarbeidsoppgave å være i kontakt med brukere i førstelinjetjenesten, i mindre grad enn andre både den tidlige og den sene yttergrensen.

En ting er å ha benyttet de nye yttergrensene, noe annet er hvor hyppig de blir brukt. Dette er vist i figur 2.2.

Figur 2.2 Hvor ofte har ansatte som har benyttet seg av de nye ytre grensene for arbeidstiden, jobbet mellom klokken 06.00 og 07.00 og mellom 20.00 og 21.00?



Som det fremgår av figur 2.2, benyttes de nye yttergrensene som hovedregel noen ganger i måneden eller sjeldnere. Men det er også skiller mellom de to yttergrensene. De som har benyttet seg av muligheten til å jobbe mellom 06.00 og 07.00, har en hyppigere bruk enn de som har benyttet seg av muligheten på kvelden. Av de som har benyttet seg av muligheten til å jobbe tidlig morgen, er det såpass mange som 29 prosent som svarer at de benytter denne muligheten daglig eller ukentlig. Totalt sett er det 12 prosent av alle ansatte som svarer at de benytter den ytre morgengrensen daglig eller ukentlig. Yttergrensen på kveldstid er det ingen som svarer at de benytter daglig, 12 prosent svarer ukentlig. Det er med andre ord en hyppigere bruk av den nye morgengrensen enn av den nye kveldsgrensen. Samtidig er det igjen verdt å understreke at de fleste kun benytter de nye grensene noen ganger i måneden eller sjeldnere.

På spørsmål til de ansatte om utvidelsen har ført til flere lange arbeidsdager enn de ønsker, er det kun 2 prosent som er helt eller delvis enige i dette, mens det er 75 prosent som er helt eller delvis uenige i at utvidelsen har hatt denne effekten.

Lederne med personalansvar ble også spurt om hvor mye de hadde inntrykk av at yttergrensen ble brukt av deres ansatte. 11 prosent svarer at yttergrensen om morgenen ble brukt i svært eller ganske stor grad, mens 15 prosent svarer at kveldsgrensen ble brukt i svært eller ganske stor grad. Selv om vi ikke kan sammenligne direkte, er det rimelig å si at ledernes inntrykk av dette er sammenfallende med de ansattes.

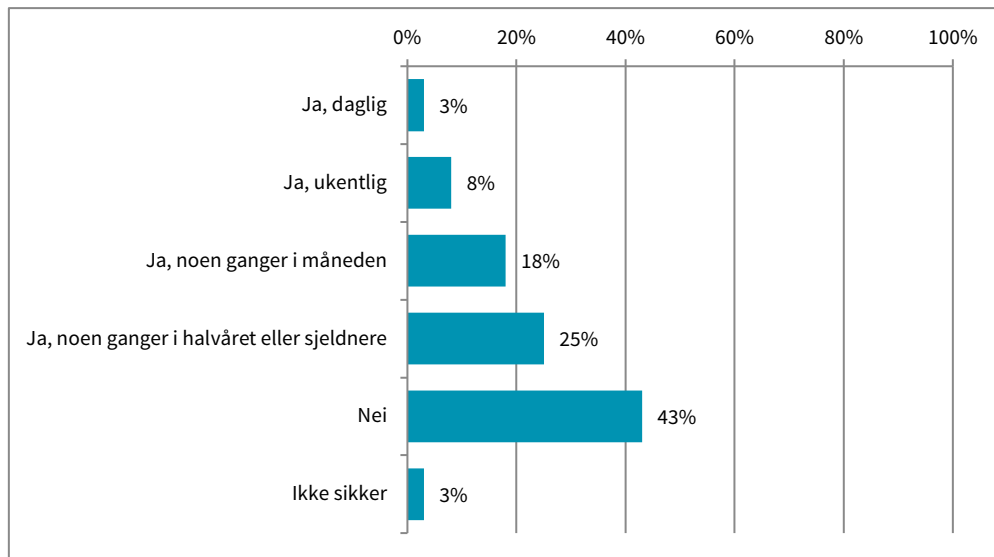
Om vi ser på de som oppgir at de jobber hyppig, det vil si daglig, mellom 06.00 og 07.00, er det en overrepresentasjon av arbeidstakere som er 60 eller eldre, ikke har barn under 12 år, har utdanning på videregående skoles nivå eller er medlem av LO. Det er også mer utbredt i skatteetaten enn i andre statlige virksomheter. Å jobbe noen ganger i måneden eller oftere mellom 20.00 og 21.00 er mer vanlig blant de med barn under 12 år og de med lang utdanning. I ett av intervjuene ble muligheten for å jobbe på kveld trukket frem som noe positivt i et karrieresperspektiv.

Småbarnsforeldre bruker nok kvelden oftere enn andre. I et kvinnesperspektiv kan det nok ha betydning da en med utvidede rammer kan være med på de kule prosjektene selv om man har mindre barn. (tillitsvalgt, staten)

### Brukes yttergrensene mer enn før?

Vi har også kartlagt hvordan de ansatte forholdt seg til de nye yttergrensene før endringen trådte i kraft. Det vil si, om vi ser bort fra avtalt overtid, hvor mange jobbet mellom 06.00 og 07.00 og mellom 20.00 og 21.00 før 2018, altså at de jobbet utenfor den avtalte yttergrensen for arbeidstiden? Dette er vist i figur 2.3.

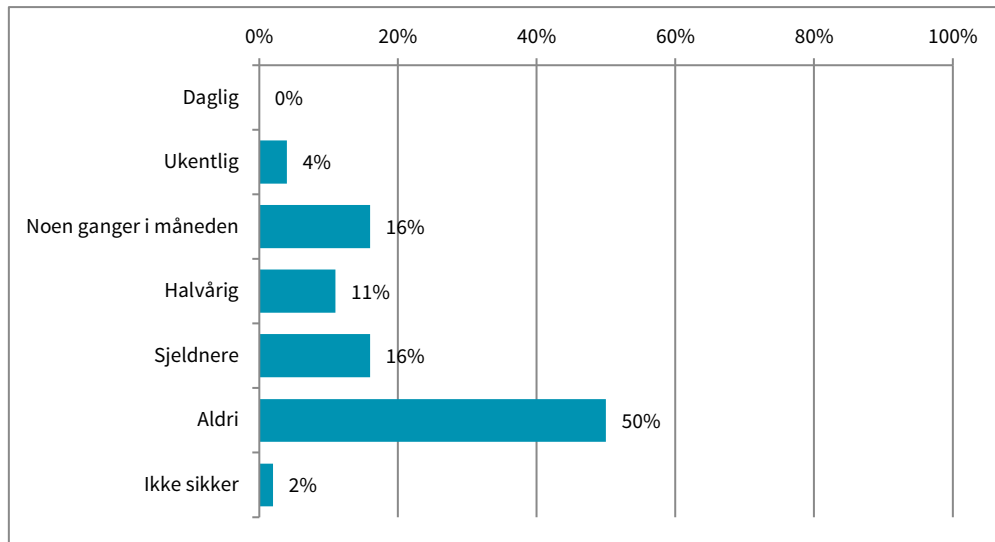
Figur 2.3 Sett bort fra overtid, arbeidet de ansatte mellom kl. 06 og 07 og/eller mellom kl. 20 og 21 før 2018? (N = 3114)



Figur 2.3 viser at det også før utvidelsen var ganske mange ansatte som jobbet utenfor den avtalte arbeidstiden. Det er relativt få som svarer at dette skjedde daglig eller ukentlig, men desto flere som svarer at det skjedde noen ganger i måneden eller halvåret. Mer enn halvparten av de ansatte oppgir at de før 2018 også kunne jobbe innenfor det som ble de nye yttergrensene i 2019. Slik sett har prøveordningen gjort at mer av den faktiske arbeidstiden ligger innenfor yttergrensene. Samtidig er det en større andel som jobber innenfor de nye yttergrensene i dag, 60 prosent, mot 54 prosent som svarer at de også gjorde dette før 2018. Dette tyder på at endringen i yttergrensene har ført til en viss endring i plassering av faktisk arbeidstid.

I intervjuene var hovedinntrykket at det var få som brukte de ytre rammene, særlig den mellom 06.00 og 07.00. Noen arbeidstakere hadde også tidligere tillatelse til å starte arbeidet før klokken 07 på morgenen, men da som en individuell tilrettelegging av arbeidet for den aktuelle arbeidstakeren. En av de tillitsvalgte sa også at enkelte ansatte gjorde dette uten å ha noen tilretteleggingsavtale med sin leder, men da ved at en hadde «jukset det til» i timeregistreringssystemet. Inntrykket var imidlertid at dette var et personlig valg og en måte å få jobb og omsorgsforpliktelser til å gå opp. I figur 2.4 ser vi også at det er arbeidstakere som i dag jobber utenfor de nye yttergrensene.

Figur 2.4 Sett bort fra overtid og hva som registreres i timeregistreringssystemet, hvor ofte arbeider de ansatte før kl. 06.00 på morgenen eller etter kl. 21.00 på kveldene? (N = 3114)



Figur 2.4 viser at snaut halvparten av de ansatte jobber ut over arbeidstidsreglementet også etter at de nye yttergrensene ble innført. Hyppigheten varierer, men for de aller fleste skjer det noen ganger i måneden eller sjeldnere. Også lederne ble bedt om å vurdere hvor ofte de ansatte jobbet ut over de nye yttergrensene. 1 prosent svarte at dette skjedde daglig, mens 7 prosent svarte at det skjedde ukentlig at noen av deres ansatte gikk ut over arbeidstidens yttergrense. De fleste, 59 prosent, svarte at det skjedde noen ganger i måneden eller sjeldnere. 26 prosent svarte at det aldri skjedde, og 6 prosent at de var usikre. Å gå ut over arbeidstidsreglementet etter utvidelsen er noe mer vanlig blant de under 50 år enn de som er 50 eller eldre, blant de med barn under 12 år og blant de som har lang utdanning. Det er noe mindre vanlig blant de som har arbeidsoppgaver knyttet til saksbehandling, og igjen finner vi at dette er mindre vanlig blant de som har direkte brukerkontakt.

Når en jobber utenfor den ytre arbeidstiden, blir det fort et spørsmål om hvordan timene skal føres. I de fleste timeføringssystemer vil det være mulig å etterregistrere timer og dermed føre dem innenfor den avtalte rammen for arbeidstid. Har en jobbet til 22.00 på kvelden, kan timen mellom 21.00 og 22.00 for eksempel føres den påfølgende dagen. Vi spurte de lederne som oppga at arbeidstakere jobbet utenfor den nye ytre rammen, om hvordan timeføringen ble løst. Flesteparten, 68 prosent, svarte at denne tiden ble etterregistrert innenfor den avtalte ytre rammen. 14 prosent svarte at disse timene som regel ikke ble ført, det vil si at arbeidstakerne jobbet gratis, mens 18 prosent var usikre på hvordan de ansatte løste dette.

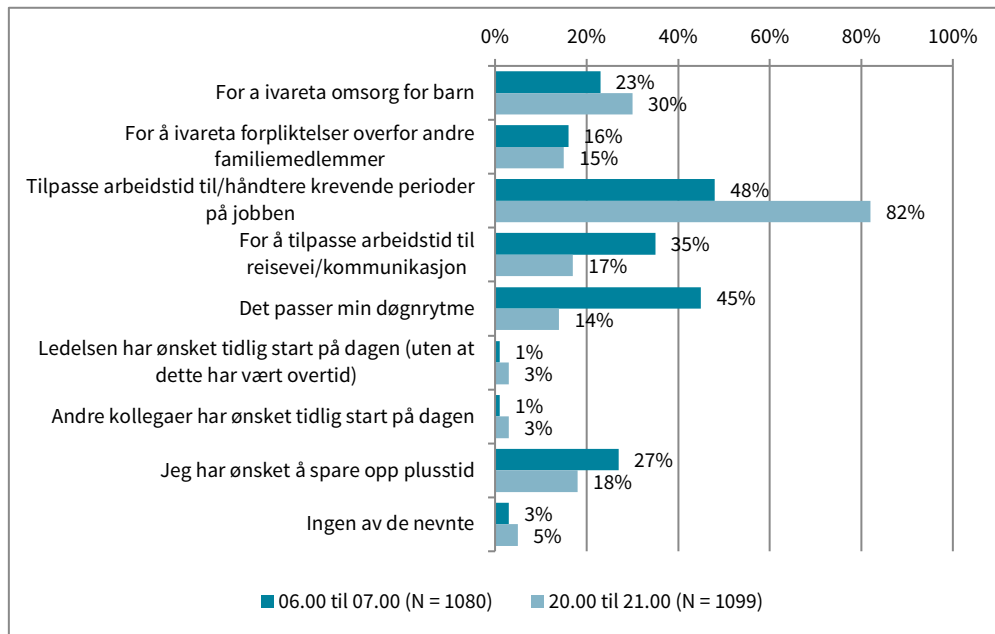
Informantene i de tre virksomhetene vi intervjuet, bekreftet at en til en viss grad tilpasset selve den tekniske registreringen. Hvor lett det var å gjøre dette, varierte mellom ulike tidsregistreringssystemer. I noen systemer skjedde all registrering manuelt, og det var lett å tilpasse dette. I andre systemer ble en registrert inn og ut alt etter når en kunne logge seg på. Tidspunktet kunne så justeres i etterkant, men da ville det fremkomme i registreringssystemet at det var gjort en manuell endring. Lederen i den sistnevnte virksomheten sa at dersom det var mange etterregistreringer, skulle lederen gripe inn. En av informantene fortalte at tidsregistreringen til en viss grad var skjønnsmessig. I systemer med mer fleksibilitet kunne også registreringen være mer skjønnsmessig. En av informantene sa at de skrev ned når de startet og

avsluttet arbeidet, men la så til tiden som hadde gått med til jobbing på t-banen eller kveldstid.

## 2.2 Hvorfor brukes de nye rammene?

Nergaard mfl. (2018) viser at det er flere årsaker til at arbeidstakere har behov for en fleksibel arbeidstid, både hensynet til egen fritid, helse og omsorgsoppgaver er viktige begrunnelser. I tillegg kan slike ordninger gjøre det lettere å håndtere hektiske perioder på jobben. I denne undersøkelsen har vi spurt de ansatte om årsakene til at de arbeider innenfor de nye yttergrensene for arbeidstid, dette er vist i figur 2.5.

Figur 2.5 Årsaker til at de ansatte jobber mellom klokken 06.00 og 07.00 og mellom 20.00 og 21.00. Inntil tre svar mulig.

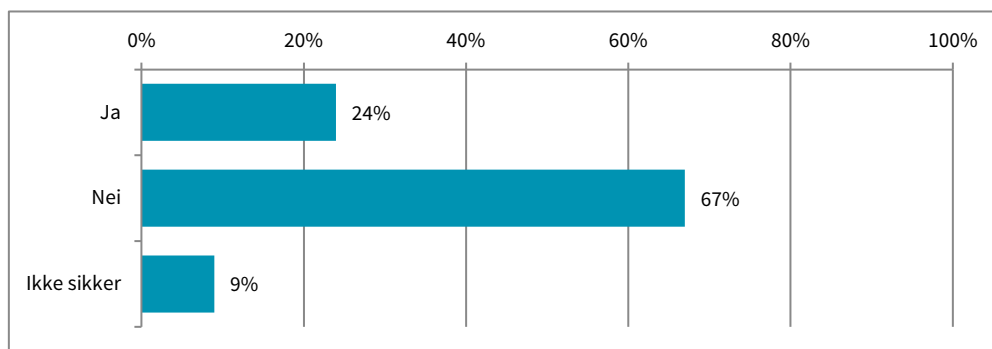


Som forventet viser resultatene i figur 2.5 at årsakene til å benytte yttergrensene er mangslungne. Å tilpasse seg krevende arbeidsperioder er den begrunnelsen som skårer høyest. Men som det også går frem av figurene, blir kveldene i langt større grad enn morgenen brukt til å tilpasse seg perioder med stor arbeidsbelastning. Hele 82 prosent av de som har benyttet den sene yttergrensen, svarte at de har brukt denne for å håndtere arbeidstopper. Dette bekreftes også i intervjuene, selv om både reisevei og omsorgsoppgaver for barn eller andre familiemedlemmer trekkes frem som grunn til å jobbe både på tidlig morgen og sen kveld. Blant de som har omsorg for barn under 12 år, er det i spørreundersøkelsen noen flere som nevner at de benytter kveldene, jobber etter at barna har lagt seg, enn morgenerne for å ivareta dette behovet. Den tidlige yttergrensen blir i større grad enn den sene begrunnet som en tilpassing til reisevei og kommunikasjon til arbeidet. Ser vi på de som svarer at de nye yttergrensene benyttes fordi det passer egen døgnrytme, er det langt flere som oppgir dette som grunn til å jobbe tidlig enn sent. Til slutt er det også en rimelig stor andel som benytter de nye grensene til å opparbeide seg plusstid som så senere kan tas ut i avspasering. Fra tidligere undersøkelser (Nergaard mfl. 2018:46) vet vi at 85 prosent av arbeidstakerne med fleksitid har mulighet til å avspasere hele dager.

## 2.3 Konsekvenser for hviletiden

Arbeidstidsbestemmelsene angir at en arbeidstaker skal ha minst 11 timers sammenhengende arbeidsfri (hviletid) mellom to hovedarbeidsperioder (aml § 10-8 (3)). Et av ankepunktene mot utvidelsen av de ytre rammene for arbeidstid har vært at dersom ytterrammen i hver ende utnyttes, vil det medføre et brudd på hviletidsbestemmelsen i arbeidsmiljøloven. Samtidig åpner loven for at hviletiden kan fravikes dersom det inngås avtale mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i virksomheter bundet av tariffavtale, dog kan det ikke avtales mindre enn 8 timer hvile mellom to arbeidsperioder. Vi spurte tillitsvalgte og lederne med personalansvar om de hadde inngått avtaler om redusert hviletid mellom to vakter. Blant de tillitsvalgte var det 7 prosent som svarte bekreftende på dette, mens 5 prosent av lederne svarte det samme. Det kan også nevnes at 32 prosent av de tillitsvalgte og 15 prosent av lederne var usikker på dette spørsmålet. Det er derfor lite som tyder på at avtalte fravik fra den daglige hviletiden er utbredt. I figur 2.6 ser vi antall ansatte som svarer at de har opplevd å få mindre enn 11 timers arbeidsfri mellom to arbeidsdager på grunn av at de har jobbet fleksitid.

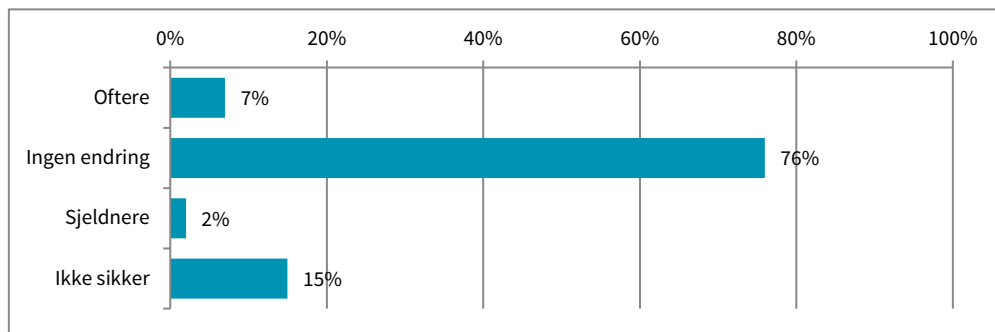
Figur 2.6 Andel ansatte som i løpet av de siste 12 månedene har opplevd å få mindre enn 11 timers arbeidsfri mellom to arbeidsdager på grunn av at de har jobbet fleksitid. (N = 3114)



Som det går frem av figur 2.6, svarer nr én av fire arbeidstakere at de har opplevd å få mindre enn 11 timer hvile fordi de har jobbet fleksitid. Siden vi ikke vet noe om hvor mange arbeidstakere som er omfattet av en eventuell avtale mellom fagforening og arbeidsgiver om fravik fra den daglige hviletiden, kan vi ikke si at dette nødvendigvis representerer et brudd på bestemmelsen om daglig hviletid. Gitt at avtaler om fravik ikke er særlig utbredt, vil det sannsynligvis foregå brudd på denne bestemmelsen som et resultat av at de ansatte har benyttet seg av muligheten for å jobbe i begge yttergrensene, den sene og den tidlige, for to påfølgende arbeidsperioder. Menn svarer i noe større grad enn kvinner at det har hendt at de får mindre enn 11 timer hvile, det samme gjør i større grad de under 50 år enn de som er 50 og eldre. Det er også av en viss betydning å ha barn under 12 år og å ha lang utdanning. De som har arbeidsoppgaver knyttet til saksbehandling, brukerkontakt eller driver med drift og vedlikehold, har i mindre grad opplevd å ha under 11 timer hvile enn de som driver med andre arbeidsoppgaver. Selv om resultatene fra spørreundersøkelsene tyder på at det kan være en del brudd på hviletidsbestemmelsene, var dette et tema som i liten grad hadde vært diskutert i de virksomhetene vi gjorde intervjuer i. Verken ledere eller tillitsvalgte hadde fått spørsmål om dette, og de hadde heller ikke inntrykk av at dette var et stort problem. Arbeidet på kvelden vil i stor grad skje hjemme og vil dermed være mindre synlig for ledere og kolleger. Hvis det også registreres innenfor fleksi-

tidsavtalens ytre rammer, vil det heller ikke synes i tidsregistreringssystemet. I intervjuet med leder og tillitsvalgte i departementet fremkom det at ved mer omfattende arbeid, for eksempel i forbindelse med innspurter på offentlige utredninger, brukes overtidsreglene og ikke fleksitiden. Vi spurte også de ansatte som svarte at de hadde fått mindre enn 11 timer hvile på grunn av fleksitid, om de opplevde å få dette oftere enn før de ytre rammene ble utvidet. Dette er vist i figur 2.7.

Figur 2.7 Har utvidelsen av fleksitidsavtalen medført at ansatte som har hatt mindre enn 11 timer hvile, oftere eller sjeldnere har opplevd dette enn tidligere år? (N = 751)



Figur 2.7 viser at de som har hatt mindre enn 11 timer hvile på grunn av bruk av fleksitid, i all hovedsak ikke har opplevd at dette har endret seg etter utvidelsen. 7 prosent oppgir at dette har skjedd oftere etter utvidelsen. Ser vi disse 7 prosentene i forhold til samtlige arbeidstakere, er det totalt 2 prosent som mener at utvidelsen av de ytre rammene for arbeidstid har medført at de oftere har fått mindre enn 11 timer hvile enn før utvidelsen. Vi finner få sammenhenger med bakgrunnsvariablene på dette spørsmålet bortsett fra at ansatte i NAV i noe større grad enn ansatte andre steder svarer at de oftere har fått mindre hvile enn 11 timer etter utvidelsen av fleksitidsavtalen.

Lederne ble også spurt om hvor hyppig det skjer at ansatte får mindre enn 11 timer arbeidsfri mellom to arbeidsdager. Ser vi kun på de lederne som har svart at det ikke er avtalt kortere daglig hviletid for noen ansatte, er det 3 prosent som svarer at dette skjer ukentlig, og 11 prosent at det skjer noen ganger i måneden. Tre av fire svarer at det hender halvårlig eller sjeldnere. 12 prosent oppgir at de ikke er sikre på dette. Lederne som svarte at det skjedde at de ansatte fikk mindre enn 11 timer hvile, ble også spurt om dette skjer oftere eller sjeldnere etter at de ytre rammene for arbeidstiden ble utvidet. 64 prosent oppgir at det ikke har skjedd noen endring på dette etter utvidelsen, 8 prosent at det skjer oftere, og 5 prosent sjeldnere.

Samlet sett tyder resultatene fra både ledere og ansatte på at selve utvidelsen av den ytre arbeidstiden i liten grad har ført til at bestemmelsen om daglig hviletid brytes i større grad etter utvidelsen. Dette kan delvis ha sammenheng med at enkelte arbeidet utenfor de ytre rammene før utvidelsen, slik at det rent faktisk ikke har skjedd noen endring. Det er imidlertid klart at det er mulige brudd på den daglige hviletiden både før og etter endringen av den ytre rammen for arbeidstid.

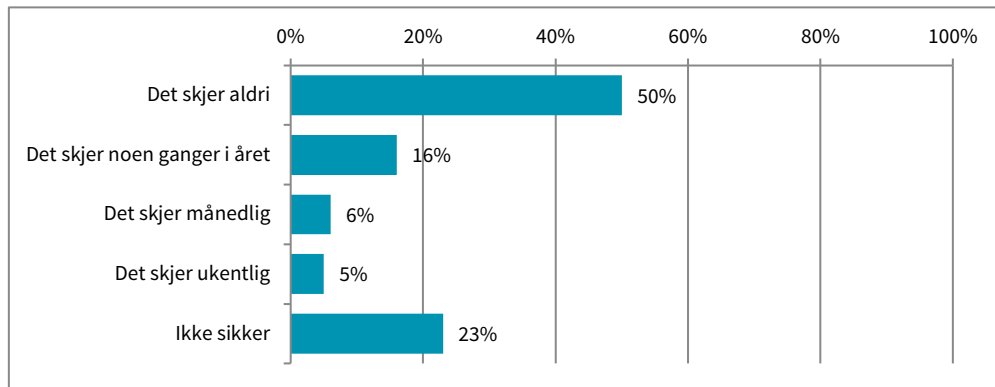
## 2.4 Fleksitid og overtid – endringer som følge av utvidede arbeidstidsrammer?

En av de andre bekymringene som har vært fremmet i forbindelse med utvidelsen av den ytre rammen for arbeidstid, har vært at dette skal føre til et press på bruk av fleksitid fremfor bruk av overtid. Bruk av overtid er som sådan ikke uvanlig i staten.



Snaut halvparten, 46 prosent, av de ansatte i vår undersøkelse svarer at de i 2019 har mottatt kompensasjon for overtid. 37 prosent har fått overtidsbetaling, 19 prosent svarer at de har hatt overtid som har gitt flere pluss timer til avspasering. Vi spurte de ansatte om hvor vanlig de mente det var at arbeidsgiver, enten direkte eller gjennom organiseringen av arbeidet, ønsker at de skal bruke fleksitid fremfor å pålegge overtid, dette er vist i figur 2.8.

Fig 2.8 Hvor vanlig mener arbeidstakerne det er at arbeidsgiver (enten direkte eller gjennom organiseringen av arbeidet) ønsker at de skal bruke fleksitid fremfor å pålegge overtid? (N = 3114)

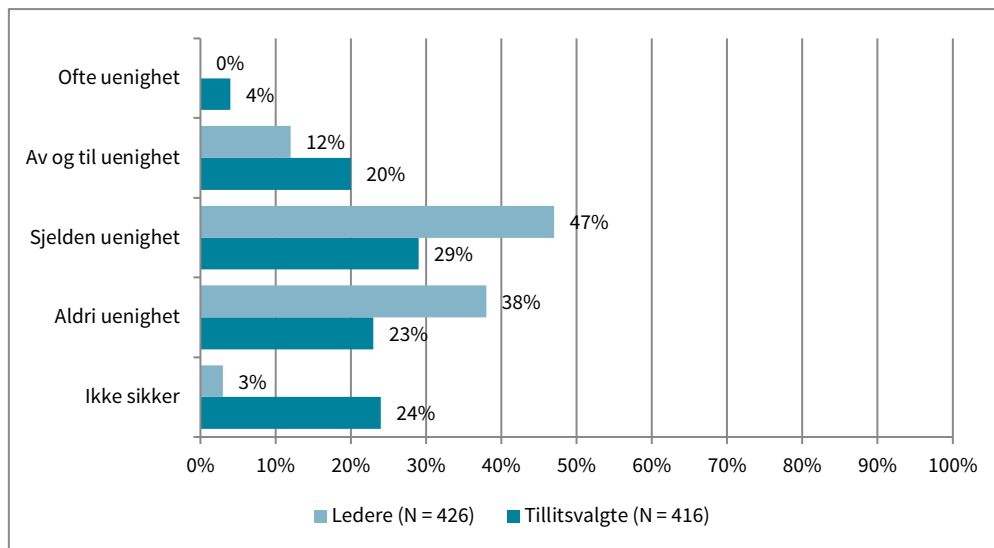


Som vist i figur 2.8 svarer halvparten at de selv aldri har opplevd at arbeidsgiver ønsker at de skal bruke fleksitid fremfor pålagt overtid. Samtidig svarer 16 prosent at dette skjer noen ganger i året, og ytterligere 11 prosent ukentlig eller månedlig. Det er med andre ord et vesentlig mindretall som mener at fleksitidsordningen som sådan fører til et press på å bruke fleksitid fremfor at de skal bli pålagt overtid.

Spørsmålet i figur 2.8 er ikke knyttet til selve utvidelsen av den ytre arbeidstiden. De som svarte at dette hadde skjedd ukentlig, månedlig eller noen ganger i året, ble fulgt opp med et spørsmål om det hadde blitt mer eller mindre vanlig de siste tolv månedene. 15 prosent mente det hadde blitt mer vanlig, 67 prosent svarte ingen endring og 4 prosent mindre vanlig. Ser vi på de som har svart at det har blitt mer vanlig, utgjør disse totalt sett 4 prosent av de ansatte i vår undersøkelse. Det er med andre ord en del som mener fleksitidsordningen i seg selv medfører et press på å «flekse» fremfor at arbeidsgiver skal pålegge overtid, men det er ganske få som mener at dette har blitt vanligere siste året. Vi vet heller ikke om de som sier at det har blitt vanligere, knytter dette til utvidelsen av de ytre rammene. Årsaken kan også være at arbeidspresset har blitt større. Dette ble tatt opp av en av de tillitsvalgte vi intervjuet. Vedkommende pekte på at de hadde hatt ansettelsesstopp, og at dette innebar mer arbeid på den enkelte. For denne personen ble imidlertid det ekstra arbeidet regnet som overtid, slik at vedkommende ikke trengte å bruke fleksitiden for å ta unna arbeidsoppgavene.

En annen måte å måle press på å benytte fleksitid fremfor pålagt overtid er å spørre lederne og tillitsvalgte om hvor ofte de opplevde at det er uenighet om når grensene for fleksitid og overtid skal benyttes. Dette er vist i figur 2.9.

Figur 2.9 Hvor ofte har tillitsvalgt og ledere og ledere med personalansvar\* diskusjoner der det er uenighet om grensene for når fleksitid og overtid skal benyttes?



\* Kun stilt til ledere med personalansvar som har svart at de ofte, av og til eller sjelden har diskusjoner med tillitsvalgte om bruk av fleksitid

Figur 2.9 viser at det er noe uenighet mellom ledere og tillitsvalgte om grensene for fleksitid og overtid. Det er imidlertid få som svarer at det ofte er uenighet om dette, ingen ledere og 4 prosent av de tillitsvalgte. Et flertall av både ledere og tillitsvalgte svarer at det sjelden eller aldri er uenighet om dette, men det er færre tillitsvalgte enn ledere som mener konfliktnivået er lavt rundt dette temaet. Dette siste kan skyldes at det er en ganske høy andel av de tillitsvalgte som svarer «ikke sikker» på spørsmålet. I spørreundersøkelsen spurte vi lederne om utvidelsen av fleksitidsavtalen hadde medført en reduksjon i bruken av overtid sammenlignet med hvordan dette var før den nye avtalen kom i 2018. 2 prosent svarer at det i stor grad hadde medført en reduksjon i overtidsbruken, 8 prosent at det i noen grad hadde blitt en reduksjon. I intervjuene fremkom det ikke noen konflikter knyttet til grensen mellom ordinær arbeidstid og overtid.

Jeg har aldri opplevd at det har vært noe problem å få godkjent overtid, men det kan muligens være ulikt fra avdeling til avdeling. Mitt inntrykk er at det er lite gratisarbeid [...] Vi får som hovedregel betalt for hver time vi jobber ut over den ordinære arbeidstiden. (tillitsvalgt, staten)

Helt entydig var imidlertid ikke dette. Én av de tillitsvalgte uttrykte ønske om at mer av plusstiden kunne vært regnet som overtid. Samtidig sier den tillitsvalgte at medlemmene tross alt er mer forøyd med at de kan opparbeide plusstid, enn at de ikke får noe igjen for den ekstra arbeidsinnsatsen. En leder sier også: Det brukes i liten grad overtid på min avdeling, det er enklere å bruke fleksitid.

Samlet sett har vi sett at en hypotese om at utvidede rammer for den ytre arbeidstiden ville medføre et sterkere press på å bruke fleksitid fremfor pålagt overtid, ikke har vist seg å være særlig sterk. Samtidig er det også noen, både ansatte, tillitsvalgte og ledere, som mener at utvidelsen i seg selv har medført et slikt press.

## 2.5 Fleksitid og hjemmekontor

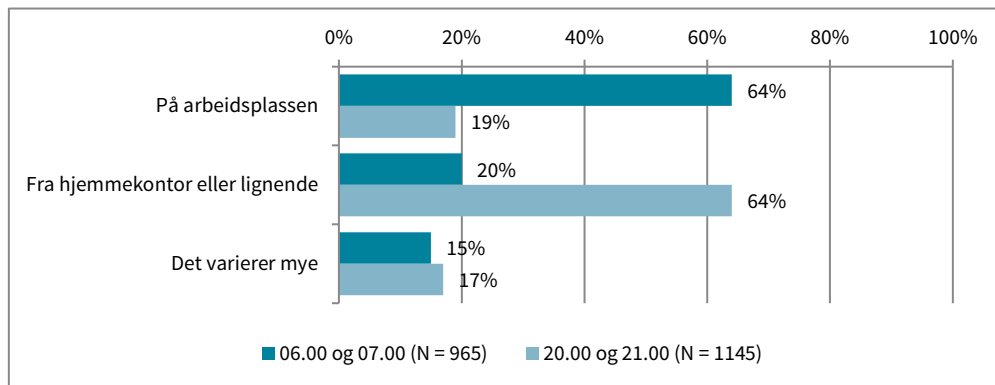
En mer fleksibel arbeidstidsordning henger ikke bare sammen med bruk av fleksitid, men også med typer arbeidsoppgaver og hvor de ansatte kan jobbe. Kan arbeidstakeren kun jobbe på arbeidsplassen, vil det for mange redusere muligheten til å dele opp arbeidsdagen for å ha omsorg for små barn eller andre omsorgsforpliktelser. Vi kartla derfor de ansattes muligheter for å arbeide fra hjemmekontor eller andre steder de velger selv, som hytte, kafé eller lignende. 23 prosent svarte at de ikke hadde mulighet til å jobbe fra hjemmekontor. De fleste, 56 prosent, oppga at de kan jobbe hjemmefra, men kun dersom det er særskilt behov / særskilte situasjoner. 11 prosent svarte at det er greit med hjemmekontor så lenge det er utenfor kjernetiden. Kun 7 prosent hadde en fast ordning med hjemmekontor enkelte ukedager. Dette er også i tråd med det informantene i de kvalitative intervjuene uttrykte. De nevnte at enkeltpersoner kunne ha hjemmekontor faste dager, men at det ofte var som et ledd i en tilrettelegging av arbeidet. For de fleste var hjemmekontor noe som i hovedsak ble brukt på kveldstid, eller i unntakstilfeller på dagtid, for eksempel dersom de skulle ha håndverkere i huset.

Vi finner at de som jobber deltid, i vesentlig større grad enn de med heltid oppgir at de ikke har mulighet til hjemmekontor. Som vi har sett for ulike sider av fleksitid, skiller de som har arbeidsoppgaver knyttet til brukere og drift og vedlikehold, seg ut ved at de i mindre grad har mulighet til å jobbe hjemmefra. Medlemmer av LO og YS har også i noe mindre grad mulighet til å jobbe hjemmefra enn medlemmer av andre fagforeninger. De som er ansatt i et direktorat, svarer i noe større grad enn ansatte i andre virksomheter at de har mulighet til å jobbe hjemmefra.

De som kunne jobbe hjemmefra utenfor kjernetiden eller i spesielle situasjoner, må som hovedregel ha godkjenning fra nærmeste leder for å gjøre det. En drøy fjerdedel oppga at de styrte dette selv. Vi ser det samme mønstret når vi spør lederne med personalansvar om dette: 8 prosent oppgir at det ikke er mulighet til å jobbe hjemmefra, 15 prosent sier at de har ansatte med avtale om en fast ordning med hjemmekontor enkelte dager, mens 9 prosent svarer at det som hovedregel kun kan jobbes hjemmefra utenfor kjernetiden. Som hovedregel oppgir lederne at de skal godkjenne hjemmekontor.

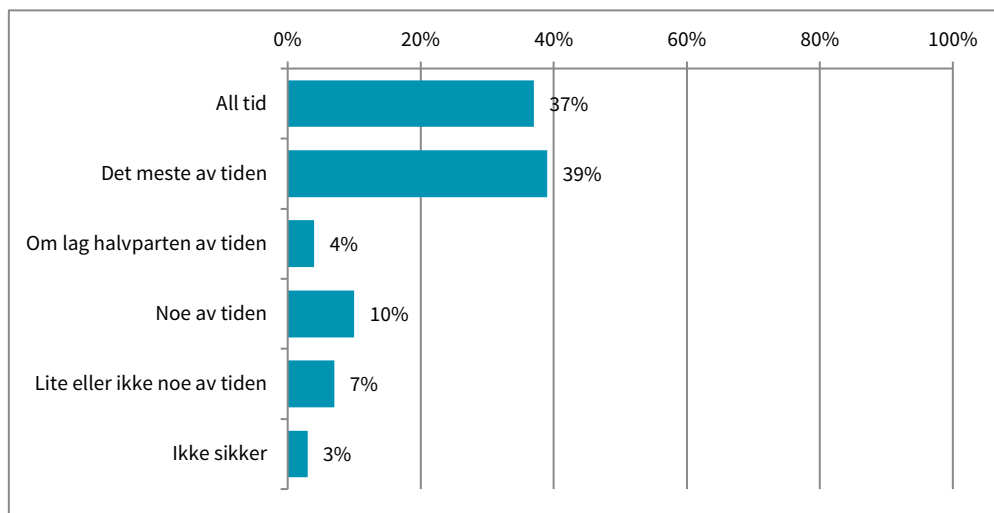
Vi fulgte opp de ansatte som hadde benyttet yttergrensen for den utvidede arbeidstiden og kunne jobbe hjemmefra, med spørsmål om de i hovedsak jobbet på de nye yttergrensene hjemmefra, på arbeidsplassen eller om det varierte (se figur 2.10).

Figur 2.10 Hvor utføres hovedsakelig arbeidet for ansatte som har benyttet yttergrensene for arbeidstiden, og som har mulighet til hjemmekontor?



Som figur 2.10 viser, skiller det å jobbe tidlig morgen seg fra det å jobbe sen kveld. Flesteparten av de som har mulighet til hjemmekontor og jobber mellom 06.00 og 07.00, gjør dette på arbeidsplassen. For de som benytter yttergrensen på kvelden, er det motsatt, dette gjøres i hovedsak hjemmefra. Hva en arbeider med hjemmefra, kan variere. I noen tilfeller kan det dreie seg om at en tar en runde på e-post på mobilen, mens det i andre tilfeller kan være mer ordinært arbeid eller saksbehandling som gjøres fra hjemmekontoret. Det er utenfor dette prosjektets rammer å kartlegge hvilke arbeidsoppgaver en gjør fra hjemmekontoret, men vi har kartlagt om denne arbeidstiden timeregistreres eller ikke, dette er vist i figur 2.11.

Figur 2.11 I hvilken grad registrerer arbeidstakerne arbeidstiden for arbeid som utføres hjemmefra eller andre steder de velger selv? (N = 2310)



Flesteparten av de ansatte svarer at all tid (37 prosent) eller mesteparten (39 prosent) av tiden de jobber hjemmefra, føres inn i timeregistreringssystemet. Samtidig er det såpass mange som 21 prosent som sier at om lag halvparten eller mindre av tiden registreres når de jobber hjemmefra. Det blir med andre ord gjort en god del gratisarbeid hjemmefra når de ansatte, uvisst av hvilken grunn, velger å ikke registrere denne arbeidstiden. Det samme inntrykket får vi av de lederne som svarer at hjemmekontor er mulig. 75 prosent av lederne med personalansvar svarer at all tid registreres, 17 prosent svarer at noe tid registreres, mens 6 prosent svarer at lite eller ingen tid av det som jobbes hjemmefra, registreres. De ansatte vil sannsynligvis sjekke e-post og svare på enkelte av disse på mobiltelefonen. Dette er i realiteten arbeid, men tar kanskje så kort tid at de velger ikke å registrere det.

Ser vi på de ansatte som svarer at de registrerte all tid de jobber hjemmefra, er det noe mer vanlig blant de under 30 år enn de som er eldre. Medlemmer av YS svarer også i større grad enn de som er medlem andre steder, at de fører all tid, det samme svarer de ansatte i NAV og skatteetaten.

## 2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hvilke konsekvenser utvidelsen av den ytre rammen for arbeidstid har hatt for hvordan de ansatte jobber. Totalt er det 60 prosent som har benyttet seg av en eller begge de nye yttergrensene for arbeidstid (06.00 til 07.00 og 20.00 til 21.00) siden endringen ble innført.

De som benytter de nye yttergrensene, gjør det som hovedregel noen ganger i måneden eller sjeldnere. Utvidelsen om morgenen er hyppigere brukt enn utvidelsen på kvelden. Av de som har benyttet seg av muligheten til å jobbe tidlig morgen, er det 29 prosent som svarer at de benytter denne muligheten daglig eller ukentlig. Yttergrensen på kveldstid brukes sjeldnere: Ingen svarer at de bruker den daglig, men 12 prosent svarer ukentlig.

Også før utvidelsen ble avtalt, var det ganske mange ansatte som jobbet utenfor den avtalte arbeidstiden. Det vil si at de jobbet mellom 06.00 og 07.00 eller mellom 20.00 og 21.00 selv om dette var et brudd på den da gjeldende fleksitidsavtalen. Det er relativt få som svarer at dette skjedde daglig eller ukentlig, men halvparten svarer at det skjedde noen ganger i måneden eller halvåret. Det er en større andel som jobber innenfor de nye yttergrensene i dag. Dette tyder på at endringen i yttergrensene har ført til en viss endring i plassering av faktisk arbeidstid. Samtidig finner vi at halvparten av de ansatte jobber ut over den ytre arbeidstiden også etter at de nye yttergrensene ble innført. Hyppigheten varierer, men for de aller fleste skjer det noen ganger i måneden eller sjeldnere.

Årsakene til å benytte de nye yttergrensene er mangslungne. Å tilpasse seg krevende arbeidsperioder er den begrunnelsen flest oppgir, og da særlig for arbeid som skjer på kveldstid. I tillegg brukes den økte fleksibiliteten til å tilpasse seg omsorgsoppgaver for barn og reisevei og kommunikasjon til jobb. Å benytte yttergrensene for å opparbeide seg plusstid som så kan tas ut i avspasering av hele dager, er også ganske utbredt.

Nær én av fire arbeidstakere svarer i spørreundersøkelsen at de har opplevd å få mindre enn 11 timer hvile fordi de har jobbet i begge yttergrensene. Når vi samtidig finner at avtaler om fravik fra hviletidsreglene ikke er særlig utbredt, er det sannsynlig at det foregår brudd på denne bestemmelsen. Bruddene er et resultat av at de ansatte har benyttet seg av muligheten til å jobbe sent, for så å gå på jobben tidlig neste morgen.

Spørreundersøkelsen tyder på at det er noe uenighet mellom ledere og tillitsvalgte om grensene for når fleksitid og overtid skal brukes. Det er imidlertid få som svarer at det ofte er uenighet om dette. Samlet sett tyder resultatene på at utvidede rammer for den ytre arbeidstiden i hovedsak ikke har medført et sterkere press på å bruke fleksitid fremfor pålagt overtid. Samtidig er det noen, både ansatte, tillitsvalgte og ledere, som mener at utvidelsen i seg selv har medført et slikt press.

Kan arbeidstakeren kun jobbe på arbeidsplassen, vil det for mange redusere muligheten til å benytte seg av fleksitiden til å dele opp arbeidsdagen, for eksempel ved å ta en kveldsøkt hjemme. De fleste, 56 prosent, oppga at de kan jobbe hjemmefra, men kun dersom det er særskilt behov / særskilte situasjoner. 11 prosent svarte at det er greit med hjemmekontor så lenge det er utenfor kjernetiden. Kun 7 prosent hadde en fast ordning med hjemmekontor enkelte ukedager. Nær én av fire oppga at de ikke hadde anledning til å jobbe hjemmefra.

## 3 Avspasering av plusstid

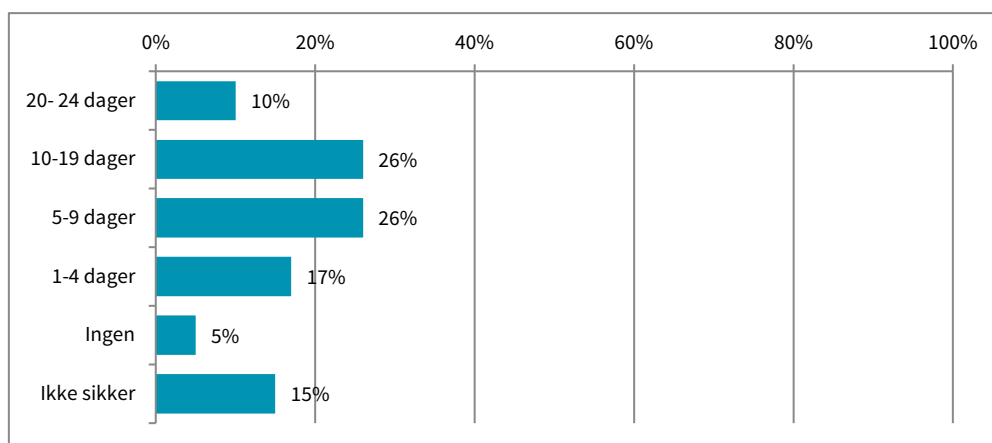
Vi skal i denne delen se nærmere på problemstillinger knyttet til det faktiske uttaket av opparbeidet plusstid. Hvordan plusstiden avvikles, vil trolig avhenge både av hva de ansatte ønsker å bruke denne tiden til, og hvilke muligheter som finnes for å få avviklet den.

Avvikling av avspaseringstid i avregningsperioden skal godkjennes av arbeidsgiver på forhånd. Muligheten for å avspasere plusstimene vil trolig ha sammenheng med den totale arbeidsbelastningen i virksomheten eller i den enkelte avdeling. Med endringen av de ytre rammene for arbeidstiden har arbeidsgiver fått en økt plikt til å legge til rette for avspasering, og denne er søkt sikret ved at arbeidsgiver og arbeidstaker sammen legger en plan for hvordan dette skal skje. Planen skal legges senest fire måneder før avregningsperiodens utløp. Vi vil først se nærmere på hvordan plusstiden faktisk tas ut. I og med at endringen først trådte i kraft 1. januar 2018, vil det være begrenset erfaringsgrunnlag med denne endringen. Det kan også være at det tar noe tid å implementere en slik endring, og at effektene vil være større på lengre sikt enn på kort sikt. Vi har likevel forsøkt å kartlegge hva som har skjedd i løpet av 2018 med hensyn til om plikten til å planlegge er fulgt, og om arbeidsgiver klarer å legge til rette for avspasering samtidig som enheten klarer å levere de oppgaver de er pliktige til.

### 3.1 Hvordan tas plusstid ut, og hva forhindrer avvikling?

Det vil variere hvor mange plusstimer de enkelte opparbeider seg, og dermed hvilke muligheter de har for avspasering. Mens noen ikke opparbeider seg plusstid, kan andre ha mulighet til å avspasere mange dager. Fleksitidsavtalen begrenser imidlertid hvor mange dager i løpet av et år en arbeidstaker kan avspasere, til 24 dager. I spørreundersøkelsen valgte vi å kartlegge plusstid tatt ut i 2018. Da de fleste virksomheter har avregningsperiode ved årets slutt, gjorde det at vi fikk kartlagt et helt år. I figur 3.1 viser vi antall dager de ansatte hadde tatt ut i plusstid i 2018.

Figur 3.1 Hvor mange fleksidager tok de ansatte ut i løpet av 2018? (N = 3114)



For det første viser figur 3.1 at de aller fleste ansatte i løpet av 2018 hadde tatt ut fleksidager. Det er kun 5 prosent som oppga at de ikke hadde tatt ut noen dager. For det andre viser figuren at det er ganske vanlig å ta ut flere fleksidager i løpet av et år. 36 prosent av de ansatte oppgir at de har tatt ut ti fleksidager eller mer i løpet av 2018, og 62 prosent har tatt ut fem fleksidager eller mer. Fleksitiden brukes med andre ord i ganske stort omfang til å ta ut plusstid som enkeltdager. Vi finner at de som er i alderen 30 til 39 år, tar ut noe færre fleksidager enn de som er yngre eller eldre enn dette. Samtidig har de med barn under 12 år også lavere uttak av fleksidager. Ansatte med små barn tar med andre ord ut færre fleksidager enn ansatte i andre livsfaser. Dette er noe overraskende i og med at de med barn vil kunne ha et behov for fri i forbindelse med skolens fridager. I intervjuene ble det også nevnt at foreldre med barn i skolealder gjerne tar ut lengre sommerferie eller bruker avspasering i høst- og vinterferie. Samtidig kan forskjellen her også indikere at det er vanskeligere for småbarnsforeldre å tjene opp plusstid i hverdagen.

Uttak av plusstid skal normalt avtales med nærmeste leder. Dette kan foregå ved at de ansatte legger inn ønske om uttak av plusstid i timeregistreringssystemet, i en e-post til eller samtale med leder eller i en kombinasjon av disse. 60 prosent av de ansatte og 58 prosent av lederne svarer at å legge inn en forespørsel gjennom time-registreringssystemet er den vanlige prosedyren for å få godkjent uttak av plusstid. Den andre hovedmåten, som oppgis av rundt 30 prosent av de ansatte og lederne, er at det enten gis en muntlig beskjed, eller at det sendes som en e-post. Vi ser at det særlig er ansatte i NAV som benytter denne måten for å avtale uttak av plusstid.

Uavhengig av på hvilken måte den ansatte ber om å få avspasere, kan lederen godta eller avslå dette. Blant de ansatte svarer 85 prosent at de i løpet av de siste tolv månedene aldri har fått avslag på ønsker om uttak av plusstid. Blant lederne er det ingen som svarer at de må gi avslag ofte, 6 prosent oppgir at det skjer av og til, 65 prosent at dette er sjelden, og 29 prosent svarer at de aldri har gitt avslag. Alt i alt fremstår det med andre ord som om uttak av opparbeidet plusstid i alle praktiske henseender foregår rimelig uproblematisk ute i virksomhetene. I intervjuene fremkom det heller ikke noe som tyder på at det å få avvirket plusstid skaper problemer. Ingen hadde opplevd at dette spørsmålet hadde skapt noen problemer. Både ledere og tillitsvalgte sier at de kjenner til situasjoner der en ansatt har fått nei, men at dette er sjelden. En av lederne sier også at det skal mye til for at en ansatt blir bedt om å endre en planlagt avspasering dersom vedkommende har planlagt å reise bort. Samtidig gir informantene også uttrykk for at de ansatte vet hva som kreves av dem. Det innebærer at de ikke legger opp til å avspasere på dager eller i perioder der det er noe spesielt som skjer, eller der arbeidsbelastningen generelt sett er høy.

Flertallet av tillitsvalgte mener heller ikke at muligheten for å ta ut plusstid har blitt mer problematisk etter at prøveordningen ble innført. 72 prosent av de tillitsvalgte svarer at det å ta ut fleksitid er omtrent som før prøveordningen ble innført. 4 prosent mener det har blitt enklere, mens 1 prosent svarer at det har blitt vanskeligere. 23 prosent svarer at de ikke er sikre. Samtidig mente to av de intervjuede tillitsvalgte at det kunne være en utfordring å få unna arbeidsoppgaver i forkant av en avspaseringsperiode, for dermed å gjøre det mulig å ta fri noen dager i sammenheng. De pekte på at de gjerne måtte jobbe mer enn ordinær arbeidstid i forkant, og dermed tjente opp enda mer plusstid før de tok ut avspasering. Én nevnte i tillegg at en gjerne måtte arbeide mer enn normalt også i etterkant. Dette vil imidlertid sannsynligvis avhenge av hvilke typer arbeidsoppgaver en har, og hvilke tidsfrister det er på disse. Lengre frister gjør det lettere å jevne dette ut over tid.

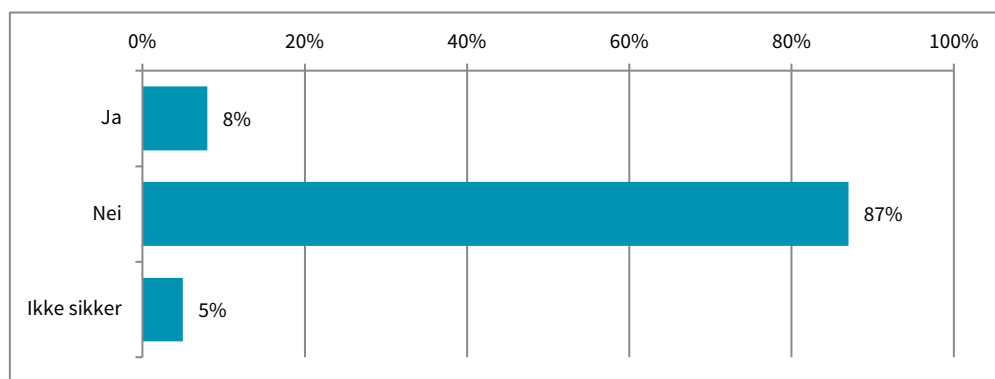
En annen utfordring som nevnes av noen av informantene, er at avspasering av plusstid etter fleksitidsavtalen bare er én av kildene til avspasering. Også overtid og reisetid kan avspaseres, selv om de fleste nok tar ut overtid som ekstra lønn og ikke som avspasering. For eldre arbeidstakere kommer også en ekstra ferieuke og seniordager på toppen. Samlet sett innebærer dette at enkelte arbeidstakere har mye plusstid som kan avvikles. En av lederne peker også på at det gjerne er de samme personene som har mye plusstid etter de ulike opptjeningsgrunnlagene. I slike tilfeller er det vanlige å avspasere fleksitiden først, da det er grenser for hvor mye som kan overføres fra en avregningsperiode til en annen. Overtid og reisetid kan uavkortet overføres til neste år, og enkelte har en saldo som står der helt til den dagen de slutter i jobben.

I kapittel 3.3 ser vi nærmere på hvor mye plusstid som strykes ved avregningsperiodene. I intervjuene fremkom det at personer som har mye plusstid, også kan få omgjort dette til overtid. Det virker ikke som det nødvendigvis er noen felles retningslinjer for dette i virksomheten, men at det er opp til den enkelte leder. En av de tillitsvalgte sier det slik: «Jeg krever å få overtid – det er min rett.» Samtidig fremstår det som det er ulikt hvor langt tilbake en kan gå når en gjør om. En av de tillitsvalgte sier at det kun er mulig for plusstid som er ført siste måned.

### 3.2 Prosessen knyttet til avvikling av plusstid – hvordan er den, og har den endret seg?

Endringen av fleksitidsavtalen, gjort gjeldende fra 2018, inkluderte også en regulering som skulle sikre en bedre prosess rundt avvikling av plusstimer. I den tidligere avtalen skulle arbeidsgiver, i rimelig tid før avregningsperiodens utløp, sammen med arbeidstaker planlegge hvordan opparbeidet plusstid skulle avvikles. Prøveordningen fastslår at denne planleggingen skal skje senest fire måneder før utløpet av avregningsperioden. Vi spurte de som tok ut plusstid, om de hadde gjennomført en slik planlegging, dette er vist i figur 3.2.

Figur 3.2 Andel ansatte med plusstid ved sist avregningsperiode som senest fire måneder før avregningsperiodens slutt planla sammen med leder hvordan plusstiden skulle tas ut. (N = 2669)



Som det går frem av figuren, er det kun et lite mindretall på 8 prosent som oppgir at de har hatt en slik planlegging. Det er noe høyere andel blant ansatte i departementene enn i andre virksomheter som oppgir at de sammen med leder planla uttak senest fire måneder før avregningsperioden, til sammen 12 prosent. Sett fra de ansattes side kan det med andre ord se ut som om denne delen av prøveordningen i liten grad er aktivisert. Det er en viss tendens til at de med 21 eller flere plusstimer i noe større grad svarer at de har hatt en slik planleggingssamtale, men selv blant disse er det

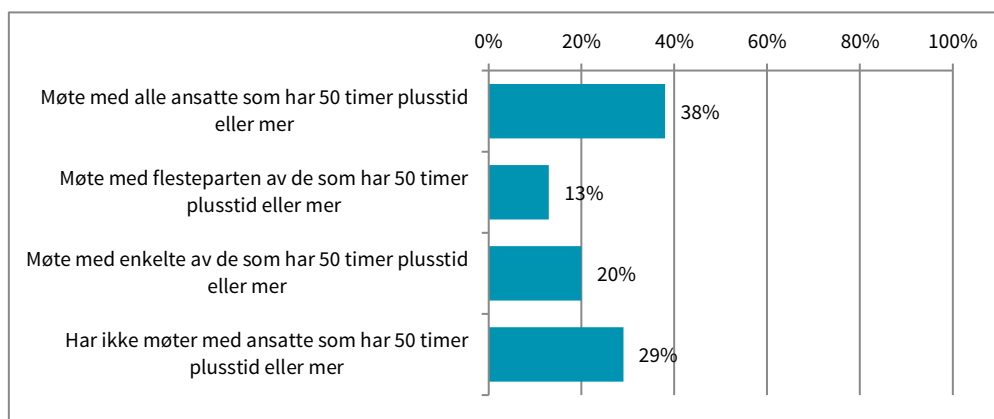


drøyt 80 prosent som svarer at de ikke har hatt planleggingsamtale fire måneder før avregningsperiodens utløp.

Vi spurte også de ansatte i spørreundersøkelsen om hvordan de vurderte planleggingen av uttak av plusstid i prøveperioden. De ansatte som hadde plusstid ved siste avregningsperiode, var ganske samstemte i at den nye avtalen som sådan ikke hadde endret noe på dette. 57 prosent av de ansatte oppgir at det ikke er noen endring i planleggingsrutinene etter at denne avtalen ble innført, og kun 6 prosent mener de har blitt bedre. Det er heller ikke slik at de som hadde mye plusstid (mer enn 50 timer), i større grad enn de med mindre plusstimer mener planleggingen har blitt bedre. Dette bygger opp under funnet om at firemånedersregelen ikke ser ut til å bli praktisert i særlig stor utstrekning.

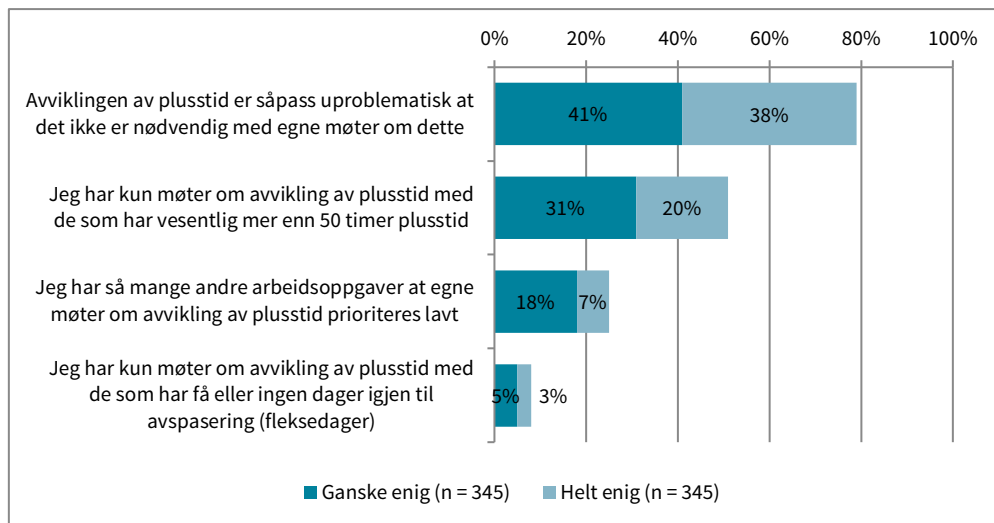
I forlengelsen av denne problemstillingen spurte vi lederne hvordan de håndterte ansatte som hadde opparbeidet seg mer enn 50 plusstimer, det vil si ansatte som sto i fare for å få strøket timer om de ikke fikk avviklet plussiden før avregningsperiodens slutt. Dette er vist i figur 3.3.

Figur 3.3 Andel ledere med personalansvar som har egne møter med ansatte som har 50 timer plusstid eller mer, for å avklare hvordan plussiden tas ut før avregningsperioden utløper. (N = 709)



Som det går frem av figur 3.3, svarer drøyt halvparten av lederne at de har møter med alle eller flesteparten som har 50 plusstimer eller mer. Såpass mange som 29 prosent svarer at de ikke har møter med ansatte med mer enn 50 plusstimer. De som hadde slike planleggingsmøter i noe omfang, ble fulgt opp med et spørsmål om hvor lenge før avregningsperiodens slutt de pleide å ha dette. Mer enn halvparten svarte at de pleide å ha møter med ansatte med mer enn 50 plusstimer inntil et par måneder før avregningsperioden var over, altså klart kortere tid enn det som er beskrevet i avtalen. De lederne som oppga at de enten ikke hadde planleggingsmøter med noen, eller kun med enkelte av de ansatte, ble fulgt opp med spørsmål om hvorfor de valgte å ikke gjennomføre dette. Vi kartla dette i form av fire påstander, dette er vist i figur 3.4.

Figur 3.4 Årsaker til at ledere velger å ikke å ha møter angående plusstid med alle ansatte før avregningsperioden utløper. (N = 345)



Som det går frem av figur 3.4, begrunner lederne først og fremst manglende møter for å planlegge uttak for ansatte med mer enn 50 timer plusstid med at dette er et uproblematisk område. Det er også en relativt stor andel som opplyser at de kun har en mer aktiv planleggingsrolle for de med vesentlig mer enn 50 plusstimer. Én av fire svarer også at dette er nedprioritert i forhold til andre arbeidsoppgaver.

Samlet sett tyder resultatene fra både ansatte og ledere på at punktet om planlegging av uttak av plusstid minst fire måneder før avregningsperiodens slutt ikke er særlig aktivt i bruk. I de tre virksomhetene som var omfattet av de kvalitative intervjuene, varierte det hvordan en forholdt seg til dette. Lederne var pålagt å følge det opp, men uten at firemånedersgrensen syntes å ha festet seg. I én virksomhet fikk lederne tilsendt oversikt over plusstiden, og det var da opp til den enkelte leder å følge det opp. Lederen sendte da gjerne en e-post til de aktuelle ansatte for å få klarhet i hvordan de hadde tenkt å ta ut plusstiden, og hvis forslaget som kom tilbake, hørtes fornuftig ut, ble det godtatt. En annen sier at de ansatte har god oversikt over dette og ordner det selv, og at det er få som ønsker å få strøket timer:

Jeg ber de ansatte samarbeide om ferier og avspaseringsplaner. Dette ordner de selv slik at arbeidsoppgavene blir gjennomført [...] Så lenge de andre ansatte har godkjent opplegget, så blander jeg ikke meg i det. (leder, staten)

Det virker imidlertid som det er lite endringer på dette punktet etter at prøveordningen ble satt i verk.

Flere av lederne er så våkne at de passer på de som er i ferd med å få for mye plusstid. Jeg har vel ikke sett noen endringer i hvordan lederne håndterer plusstid hos de ansatte etter utvidelsen, men generelt sett er lederne flinke til å håndtere dette. (tillitsvalgt, staten)

I de kvalitative intervjuene fremkom det at det gjerne var ledere på ulike nivå som hadde så mange plusstimer at disse ble slettet. En av lederne kommenterer for egen del at dette anses som en del av det å være leder. En jobber mer enn ordinær arbeidstid, og det er også helt greit.

Det er lite som tyder på at det å få avviklet plusstiden er spesielt komplisert eller konfliktfylt. Slik sett kan muligens behovet for slik planlegging fire måneder før avregningsperiodens utløp også bli ansett som begrenset. Det er likevel 12 prosent som får strøket plusstid ved avregningsperiodens slutt, og for disse ville muligens bedre samarbeid om avviklingen ha utgjort en forskjell.

### **3.3 Hvor mye plusstid slettes – og har dette økt?**

En problemstilling knyttet til fleksitid er om arbeidstaker får avspasert opparbeidet tid. Hvis mange arbeidstakere ender opp med arbeidstimer som ikke blir avspasert, betyr det at arbeidstaker arbeider uten å få lønnskompensasjon for dette. En annen utfordring er hvis mulighetene for å jobbe fleksibelt i henhold til avtalen medfører at en jobber mindre enn avtalt, får minustimer og trekk i lønn. Dette kan medføre problemer både for arbeidstaker og arbeidsgiver. I denne delen ser vi på status ved avregningsperiodens slutt for arbeidstakere med fleksitidsavtale. Dette er det tidspunktet der plusstimer utover en viss grense blir strøket, eller der hvor for mange minustimer fører til trekk i lønn. Er det slik at antall plusstimer og minustimer holdes innenfor de rammene som fleksitidsavtalen gir, eller overskrides de grensene som er satt i avtalen?

Særavtalen fastslår:

«Det tillates overført 50 plusstimer eller 10 minustimer til neste avregningsperiode. Tid utover 10 minustimer medfører trekk i lønn. Plusstimer utover 50 blir strøket uten kompensasjon.» (Punkt II, 4)

Vi ser her på hvor mange og hvilken type arbeidstakere som har mer enn 50 timer plusstid (arbeidstidsoverskridelse) eller mer enn 10 minustimer (arbeidstidsunderskridelse), det vil si de som får timer strøket eller får trekk i lønn. Datagrunnlaget er et uttak fra SAP HR som (blant annet) er et tidsregistreringssystem som omfatter om lag 40 prosent av de statsansatte. Mot slutten av denne delen sammenligner vi disse analysene med resultater fra spørreundersøkelsen.

#### **Datagrunnlaget**

Virksomhetene i staten benytter ulike typer systemer for arbeidsplaner. For å kunne beskrive plusstimer/minustimer må vi vite om arbeidstaker omfattes av fleksitidsavtalen, samt antall pluss- og minustimer ved avregningstidspunktet. Vi har kun informasjon om arbeidsplan for virksomheter som benytter SAP HR som tidsregistreringssystem, jmfør kapittel 1. Om lag 40 prosent av de statsansatte befinner seg i virksomheter med SAP HR. Virksomheter som benytter dette systemet, er blant annet departementene, det store flertallet av direktoratene, fylkesmannsembetene, domstolene, politi- og lensmannsetaten og en god del universiteter og høyskoler.

#### **Virksomheter som ikke omfattes**

Store virksomheter som ikke benytter SAP HR, og som dermed ikke omfattes av denne delen av kartleggingen, er Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Forsvaret, Statens vegvesen, skatteetaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, tolletaten, Forsvarsmateriell, Mattilsynet, Forsvarsbygg, Statistisk sentralbyrå, Kystverket, Statsbygg og Statens kartverk, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) og Registerenheten i Brønnøysund, Statens pensjonskasse og Veterinærinstituttet. I tillegg kommer mange av de største universti-

tene: NTNU, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Norges handelshøyskole. Det samme gjelder noen store statlige forskningsinstitutter som Forsvarets forskningsinstitutt og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Stortinget, Norges forskningsråd og Riksrevisjonen benytter også andre systemer.

Virksomheter som benytter andre systemer, vil også kunne anvende fleksitid etter fleksitidsavtalen. Vi har imidlertid ikke opplysninger som gjør at vi kan undersøke hvor mange arbeidstakere i disse virksomhetene som har fleksitid.

Tabell 3.1 Ansatte i staten etter type system for personaladministrasjon. Per 2018.

	Antall	Prosent
I alt	166 000	100
SAP HR	70 000	42
Annet system	96 000	58
SAP HR		
Med fleksitid	36 000	20
Annen arbeidstidsordning	34 000	22

Kilde: SAP HR per 2018 og Difi/SSB for antall ansatte i staten.

#### **Data fra SAP HR og korrigeringer av disse**

Vi har fått tabeller fra DFØ som viser hvor mange arbeidstakere som har fleksitid, og om disse ved avregningstidspunktet har overskredet grensen for plusstimer (50 timer) eller minustimer (10 timer). Tallene gjelder per 2018, og det er tatt hensyn til at virksomhetene i staten har ulikt tidspunkt for når arbeidstiden (pluss-/minustimer) avregnes. Noen personer står med så mange timer plusstid eller minustid at dette må være feilrapporteringer. Vi har valgt å utelate personer som har mer enn 400 timer plusstid. Det er antakelig også rimelig å se bort fra personer som har mer enn 100 timer minustid. Disse er ikke tatt ut av datamaterialet, men er gruppert som en egen kategori. Disse grensene er basert på en skjønnsmessig vurdering av dataene, og vi har valgt å legge lista høyt for å fjerne personer. En grense på 400 plusstimer betyr at 24 personer tas bort. Grensen på 100 minustimer betyr at 358 personer tas bort.

#### **Hvem er registrert med fleksitid, og hvem har andre ordninger?**

Vi ser først på hva som kjennetegner arbeidstakere som er registrert med fleksitid, sammenlignet med arbeidstakere som er registrert med andre arbeidstidsordninger. I SAP HR brukes følgende kategorier for arbeidsplansystem, det vil si systemet for hvordan en arbeidstaker fører sin arbeidstid:

- Ansatte med positiv tidsevaluering: Fører all tid, har fleksitid.
- Ansatte med negativ tidsevaluering: Registrering av avvik fra planlagt arbeidstid, det vil si reisetid og overtid (tid som skal betales). Ikke fleksitidsavtale.
- Ingen tidsevaluering for ansatte: Ikke fleksitidsavtale.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Noen få har også koden «Kun tidsevaluering for egenmeldingskvote». Disse er gruppert under ingen tidsevaluering.

Tabell 3.2 Arbeidstakere i SAP HR etter type arbeidsplansystem. 2018.

	Antall personer	Prosent
Tidsevaluering – faktisk (positiv tidsevaluering, fleksitid)	35 811	51
Ingen tidsevaluering (ikke fleksitid)	32 577	47
Negativ tidsevaluering (avvik, fører kun ekstratimer som skal betales)	1 435	2
I alt	69 823	100

De tabellene som vi har fått oversendt fra DFØ, omfatter 148 virksomheter med om lag 70 000 arbeidstakere (tabell 3.2). Av disse er 35 800 registrert med «positiv egenevaluering», det vil si fleksitid eller tidsevaluering. Blant de øvrige fører 2 prosent (1435 personer) avvik fra planlagt arbeidstid. Den siste gruppen øvrige har ingen tidsevaluering, det vil si at de ikke har fleksitid.

I mange av virksomhetene (86 av 148) har 90 til 100 prosent av arbeidstakerne fleksitid, det vil si at virksomheten i all hovedsak benytter fleksitid for sine ansatte (tabell 3.3). Eksempler er de fleste departementene, fylkesmannsembetene og mange direktorater. En annen stor gruppe er virksomheter der et betydelig flertall av arbeidstakerne har fleksitid, men der en også har et mindretall som ikke har fleksitid. Her finner vi blant annet politi- og lensmannsetaten. En tredje gruppe har en blanding av medarbeidere med og uten fleksitid (30 til 69 prosent med fleksitid). Her finner vi for eksempel domstolene og Utenriksdepartementet. Det er også en god del ansatte som er sysselsatt i virksomheter der under 30 prosent av arbeidstakerne er registrert med fleksitid. Dette er i hovedsak universiteter og høyskoler. I 13 virksomheter er ingen arbeidstakere registrert med fleksitid.

Tabell 3.3 Virksomheter som benytter SAP HR. Antall arbeidstakere, antall arbeidstakere med fleksitid og antall virksomheter etter andel arbeidstakere med fleksitid.

Andel med fleksitid i virksomheten	Antall arbeidstakere	Antall arbeidstakere med fleksitid (positiv tidsevaluering)	Antall virksomheter
<b>Andel i virksomheten med fleksitid:</b>			
Alle (99 til 100 prosent)	4 037	4 062	30
90 til 98 prosent	14 693	15 392	56
70 til 89 prosent	8 575	10 924	21
30 til 69 prosent	3 731	7 933	10
Under 30 prosent	4 774	28 795	18
Ingen	0	2 809	13
I alt	69 914	35 811	

### Plusstimer

Tabellene som ble overlevert fra DFØ, er kodet slik at vi har informasjon om antall timer plusstid, det vil si antall timer utover 50 timer som er grensen for «cut off», det vil si timer som ikke kan overføres til neste periode. Det er tatt ut tabeller enkeltvis for virksomheter med andre datoer enn 31.12. slik at dataene viser plusstimer ved avslutningen av avregningsperioden i 2018 uavhengig av når denne datoen er. Våre

data sier ikke noe om disse timene faktisk slettes, eller om dette ordnes på annen måte, kun om arbeidstaker har timer som overskrider grensen.

### **Antall plusstimer**

Av de om lag 36 800 personene med fleksitid hadde 12 prosent (drøye 4100 personer) mer enn 50 plusstimer, det vil si tid som etter avtalens tekst skal strykes (tabell 3.4).

Tabell 3.4 Antall plusstimer utover 50 timer ved avregningsdato 2018. Alle arbeidstakere med fleksitid i SAP HR. Antall arbeidstakere og andel.

	<b>Antall arbeidstakere</b>	<b>Prosent</b>
Ingen overskridelse	31 672	88
Til og med 10 timer	1 808	5
11 til 20 timer	663	2
Mer enn 20 timer	1 646	5
I alt	35 789	100

I tabell 3.5 viser vi detaljert hvordan disse fordeler seg på antall timer som skal strykes. 31 prosent har 0 til 5 timer. De som står med 0 timer, har plusstidsoverskridelse på under 30 minutter. 13 prosent får strøket mellom 6 og 10 timer, mens 16 prosent får strøket mellom 11 og 20 timer. Av de som ligger an til å få strøket timer, har 10 prosent mer enn 50 timer. En må huske at kun 12 prosent av de som fører fleksitid, har overskredet grensen for hvor mange timer som kan overføres. Det vil si at om lag 5 prosent av arbeidstakere får strøket inntil 10 timer, 2 prosent får strøket 11 til 20 timer, mens 5 prosent får strøket mer enn 20 timer (tabell 3.5).

Vi ser også på gjennomsnitt og kvartiler/median for de som har flere plusstimer enn en får overført til neste periode (tabell 3.6). Medianen er den verdien som deler utvalget i to like store grupper, de som har færre plusstimer enn medianverdien, og de som har medianverdien eller flere plusstimer. Første kvartil deler på samme måte utvalget i én fjerdedel (lave verdier) og øvrige tre fjerdedeler, mens tredje kvartil er et mål som skiller ut den fjerdedelen som har flest plusstimer. Siden noen få personer har svært mange plusstimer, gir median og kvartil et bedre inntrykk av fordelingen enn det aritmetisk gjennomsnitt (vanlig gjennomsnitt) gjør. Median og kvartiler påvirkes mindre av ekstremverdier (noen få med svært mange timer), og vi er usikre på i hvilken grad svært høye verdier bunner i feil som burde vært slettet. Halvparten av de som ligger an til å få strøket timer, har mer enn 14 timer utover grensen (tabell 3.6). Tre av fire har 43 timer eller mindre. Gjennomsnittet er på 36 timer.

Tabell 3.5 Antall plusstimer utover 50 timer ved avregningsdato i 2018. Arbeidstakere med fleksitid i SAP HR og overskredet grense for overføring av timer. Antall arbeidstakere og andel.

Antall timer over 50	Antall personer	Prosent	Kumulativ prosent
Under en time	221	5	5
1 time	298	7	13
2 timer	203	5	18
3 timer	198	5	22
4 timer	185	4	27
5 timer	155	4	31
6 timer	135	3	34
7 timer	133	3	37
8 timer	104	3	40
9 timer	94	2	42
10 timer	82	2	44
<b>Gruppert</b>			
Til og med 5 timer	1260	31	31
6 til 10 timer	548	13	44
11 til 15 timer	367	9	53
16 til 20 timer	296	7	60
21 til 25 timer	196	5	65
26 til 30 timer	125	3	68
31 til 35 timer	115	3	71
36 til 40 timer	126	3	74
41 til 45 timer	108	3	76
46 til 50 timer	100	2	79
51 til 100 timer	455	11	90
101 til 150 timer	202	5	95
151 til 200 timer	105	3	97
201 til 250 timer	46	1	98
251 til 300 timer	38	1	99
301 til 350 timer	13	0	100
351 til 400 timer	17	0	100
I alt	4117	100	

Tabell 3.6 Plusstimer utover 50 timer ved avregningsdato i 2018. Gjennomsnitt, median og kvartiler. Arbeidstakere med fleksitid i SAP HR og overskredet grense for overføring av timer.

	Antall timer over 50
Første kvartil	4
Median	14
Tredje kvartil	43
Gjennomsnitt (aritmetisk)	36
Antall arbeidstakere med mer enn 50 plusstimer	4117

### Hvem som får strøket plusstimer – kjønn og alder

Vi har informasjon om arbeidstakernes kjønn og alder. Vi har derimot ikke oversikt over stilling og kan for eksempel ikke skille ut ledere. Samtidig er dataene avgrenset til arbeidstakere som omfattes av fleksitidsavtalen og fører timer i henhold til denne. Det betyr at en del ledere ikke vil være med i våre data.

Vi tar først utgangspunkt i alle som har fleksitid, som før omtalt om lag 35 800 arbeidstakere i virksomheter som bruker SAP HR. Menn (14 prosent) har litt oftere enn kvinner (10 prosent) plusstimer utover det som kan overføres (tabell 3.7). Det er også en forskjell, om enn mye mindre, når det gjelder andelen som har mer enn 20 timer, det vil si de som står med ganske mange plusstimer utover grensen. Dette gjelder 4 prosent av kvinnene og 6 prosent av mennene. Det er også en effekt av alder. Blant arbeidstakere under 35 år har 5 prosent så mange timer plusstid at de vil bli strøket. Denne andelen øker til 10 prosent i aldersgruppen 35 til 49 år og er 16 prosent blant arbeidstakere som er 50 år og mer.

Vi ser samme mønster når det gjelder hvem som har mer enn 20 timer som skal strykes. Dette gjelder kun 1 prosent av arbeidstakere under 35 år, mens 7 prosent av de som har fylt 50 år, står med 20 eller flere plusstimer over grensen på 50 plusstimer. Det er litt flere menn (45 prosent) enn kvinner (42 prosent) som er 50 år og mer, men forskjellen er ikke stor. Det er først og fremst i denne aldersgruppen at vi ser kjønnsforskjeller. Blant menn som er 50 år og mer, har 20 prosent så mange plusstimer at timer vil bli strøket. For kvinner i samme aldersgruppe er andelen 13 prosent. For yngre arbeidstakere er det ikke noen forskjell mellom menn og kvinner.

Tabell 3.7 Plusstimer utover 50 timer ved avregningsdato i 2018. Alle arbeidstakere med fleksitid i SAP HR etter kjønn og alder. Andel som har overskridelse i alt og fordelt på antall timer over grensen.

	Kvinner	Menn	Under 35 år	35 til 49 år	50 til 64 år	65 år og mer	Alle
<b>Overskridelse / ikke overskridelse</b>							
Overskridelse	10	14	5	10	16	16	12
Ikke overskridelse	90	86	95	90	84	84	88
I alt	100	100	100	100	100	100	100
<b>Antall timer</b>							
Ikke overskridelse	90	86	95	90	84	84	88
Til og med 10 timer	5	6	3	4	7	6	5
11 til 20 timer	2	2	1	2	3	2	2
21 timer og mer	4	6	1	4	7	7	5
I alt	100	100	100	100	100	100	100
Antall personer	22 310	13 478	5822	14 459	13 839	1669	35 789

Vi ser også nærmere på hvordan gruppen som står med plusstimer utover 50 timer, fordeler seg på kvartiler og gjennomsnittsmål (tabell 3.8). Forskjellene mellom kvinner og menn går i hovedsak ut på at en del menn har mange timer over grensen, jamfør at det ikke er forskjell i median, mens verdien for tredje kvartil (den fjerdedelen som har flest plusstimer) er klart høyere for menn enn for kvinner. Med andre ord finner vi flere menn enn kvinner som har «ekstremverdier». Jo eldre arbeidstakerne er, jo flere plusstimer har de. Blant arbeidstakere over 50 år har hver fjerde minst 50



timer som ikke kan overføres. Disse målene bekrefter dermed det mønsteret vi fant i tabell 3.7.

Tabell 3.8 Arbeidstakere med tidsoverskridelse i SAP HR i 2018 (antall timer over 50 timer) etter kjønn og alder. Sentralmål (gjennomsnitt, median og kvartiler) og antall timer tidsoverskridelse.

	Kvinner	Menn	Under 35 år	35 til 49 år	50 til 64 år	65 år og mer	Alle
<b>Sentralmål</b>							
Første kvartil	4	5	2	4	5	5	4
Median	11	11	7	11	11	16	11
Tredje kvartil	36	46	21	36	46	51	41
Aritmetisk gjennomsnitt	29	33	19	27	34	38	31
<b>Antall timer</b>							
0 til 5 timer	33	28	41	32	29	28	31
6 til 10 timer	14	13	13	14	13	11	13
11 til 20 timer	16	16	18	16	16	15	16
21 til 30 timer	8	8	8	8	8	9	8
Mer enn 30 timer	30	35	19	30	35	38	32
I alt	100	100	100	100	100	100	100
Antall personer	2205	1912	285	1394	2177	261	4117

### Minustimer

Arbeidstakere som har mer enn 10 timer i minustid, vil i henhold til særavtalen trekkes i lønn. Vi har også fått opplysninger om hvor mange minustimer arbeidstakere med fleksitid har. Våre data viser kun hvor mange minustimer en person har i systemet for arbeidsplaner. Disse dataene sier ikke noe om det gjennomføres trekk i lønn, om opplysningene er mangelfulle, eller om minustid ordnes på annen måte.

Det er langt færre som har minustimer utover grensen, enn det er som har «for mange» plustimer på kontoen. Fem prosent av de om lag 35 800 arbeidstakerne står med mer enn 10 timer minustid ved avregningstidspunktet (tabell 3.9). Med unntak av at vi finner marginalt lavere andel med minustimer blant arbeidstakere over 50 år, er det ingen forskjeller etter kjønn og alder når det gjelder minustimer.

Tabell 3.9 Andel arbeidstakere med minustimer utover 10 timer. I alt og etter antall minustimer. Virksomheter i SAP HR 2018 (per avregningsdato).

	Prosent	Antall arbeidstakere
Ikke minustimer	95	33 970
Til og med 10 timer	2	872
11 til 20 timer	1	249
21 til 50 timer	1	259
51 timer og mer	0	124
Mer enn 100 timer	1	337
I alt	100	35 811

## Type virksomhet

Datamaterialet omfatter 148 virksomheter som varierer fra å være ganske små til å ha drøye 7000 ansatte (politi- og lensmannsetaten). Vi har delt inn virksomheten i fire grupper:

- departementene
- universiteter og høyskoler
- politi- og lensmannsetaten, fylkesmannsembetene og domstolene
- øvrige (direktorater, tilsyn, nemnder mer mer)

Det er forskjeller mellom gruppene i hvor stor andel som registrerer fleksitid (tabell 3.10). Det er særlig universiteter og høyskoler som har store grupper uten fleksitid. I departementene benytter en del arbeidstakere en ordning der de kun registrerer avvik, for eksempel reisetid.

Tabell 3.10 Arbeidstidsordning etter type virksomheter. Virksomheter i SAP HR 2018 (per avregningsdato).

	<b>Fleksitid</b>	<b>Ingen tidsevaluering</b>	<b>Registrerer kun avvik</b>	<b>I alt</b>	<b>Antall personer</b>
Departementene	68	21	11	100	6 684
Universiteter og høyskoler	17	83	0	100	29 028
Politi, domstoler og fylkesmennene	78	19	3	100	11 522
Øvrige	77	22	1	100	22 589
Alle unntatt universiteter og høyskoler	76	21	3	100	40 795
I alt	51	47	2	100	69 823

Hvor mange av de som benytter fleksitid, har plusstid og minustid utover det som kan overføres? I tabell 3.11 ser vi at andelen med plusstid over 50 timer er høyest i departementene (15 prosent). Det er likevel ikke store forskjeller mellom gruppene. Heller ikke når det gjelder andel med minustid, er det store forskjeller mellom de ulike typene virksomheter.

Tabell 3.11 Arbeidstakere med tidsoverskridelse og tidsunderskridelse i SAP HR i 2018 som andel av personer med fleksitid. Etter type virksomhet.

	<b>Minustid utover 10 timer</b>	<b>Plusstimer utover 50 timer</b>	<b>Antall personer</b>
Departementene	3	15	4 562
Universiteter og høyskoler	6	13	4 913
Politi- og lensmannsetaten, domstoler og fylkesmennene	4	9	8 993
Øvrige	4	11	17 330
I alt	4	12	35 798

I tabell 3.12 viser vi ulike gjennomsnittsmål/sentraltendenssmål for antall plusstimer utover 50 timer, det vil si timer som strykes. Utgangspunktet for prosenteringen er kun de som har tidsoverskridelse. Tabellen viser at vi finner en gruppe med mange plusstimer på høyskoler og universiteter. Blant de som har timeoverskridelse, har en fjerdedel 51 timer eller mer over grensa. Også i departementene finner vi en gruppe

med ganske mange timer utover de 50 timene som kan overføres – her har en fjerdedel 41 timer eller mer.

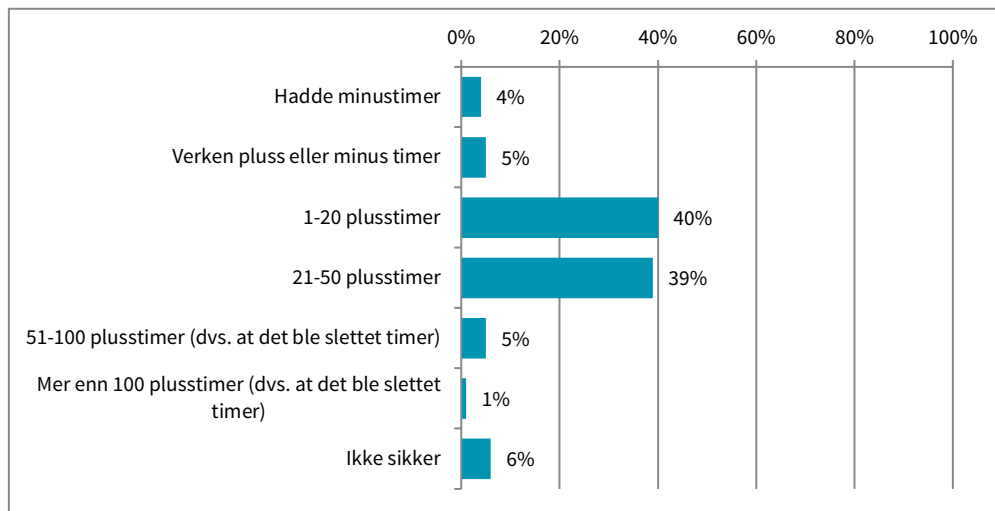
Tabell 3.12 Arbeidstakere med tidsoverskridelse i SAP HR i 2018 etter type virksomhet. Ulike mål for gjennomsnitt/sentraltendens.

	Departementene	Universiteter og høyskoler	Politi- og lensmannsetaten, domstoler og fylkesmennene	Øvrige
Første kvartil	5	6	3	3
Median	11	16	10	11
Tredje kvartil	41	51	26	31
Aritmetisk gjennomsnitt	34	41	22	31
Antall	681	630	832	1974

### 3.4 Sletting av plusstid i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om sletting av plusstid. I motsetning til registeranalysene over dekker undersøkelsen hele det statlige tariffområdet. En annen forskjell er at ledere med personalansvar ikke har fått spørsmål om antall pluss-timer. Vi spurte de ansatte om hvor mange plusstimer de hadde ved siste avregning, se figur 3.5.

Figur 3.5 Omtrent hvor mange plusstimer hadde de ansatte ved siste avregningsperiode? (N = 3114)



Resultatene viser at en liten andel (seks prosent) hadde mer enn 50 timer ved avregningspunktet og dermed fikk slettet timer. Det er altså langt færre enn det som fremkommer i registeranalysene. Forklaringen på den relativt store forskjellen er sannsynligvis relatert til at utvalget er ulikt, jamfør at mange blant de som benytter andre tidsregistreringssystemer enn SAP HR, vil ha fleksitid. I tillegg har en del arbeidstakere som benytter SAP HR, ganske få timer som strykes (25 prosent får strøket 4 timer eller mindre), noe som kan bety at dette er glemt når de svarer på spørreundersøkelsen. At det er ulike deler av det statlige tariffområdet som inngår i de to datagrunnlagene, kan ha betydning, men basert på de kvalitative intervjuene vil vi anta at det særlig er en effekt av at ledere ikke inngår i figur 3.2.

Spørreundersøkelsen viser videre at mer enn en tredjedel (36 prosent) av de som fikk slettet timer sist, fikk slettet flere timer enn forrige gang, til tross for at grensen nå har økt. 14 prosent svarer at de fikk slettet færre timer, mens 31 prosent svarer omtrent samme antall. Det må her påpekes at de 36 prosentene som svarer at de fikk slettet flere timer ved siste avregningsperiode, kun utgjør 0,5 prosent av samtlige ansatte i denne undersøkelsen.

### 3.5 Oppsummering

Spørreundersøkelsen har vist at de aller fleste ansatte hadde tatt ut fleksidager i løpet av 2018. Vi har også vist at det er ganske vanlig å ta ut ganske mange fleksidager i løpet av et år. 36 prosent av de ansatte oppgir at de har tatt ut ti fleksidager eller mer i løpet av 2018, og 62 prosent har tatt ut fem dager eller mer.

Uttak av plusstid skal normalt avtales med nærmeste leder. Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene viser at det i de fleste tilfeller er uproblematisk å få tatt ut opparbeidet plusstid, og at prosessen med å avtale avspasering fungerer bra.

Endringen av fleksitidsavtalen inkluderte også en regulering som skulle sikre en bedre prosess rundt avvikling av plusstimer. Det ble i prøveordningen spesifisert at møtet for å planlegge hvordan plusstid skal tas ut, som tidligere skulle skje innen rimelig tid før avregningsperiodens utløp, nå skulle holdes senest fire måneder før utløpet. Spørreundersøkelsen viste at det kun var et lite mindretall på 8 prosent som har hatt en slik planlegging. De ansatte som hadde plusstid ved siste avregningsperiode, var ganske samstemte i at den nye avtalen som sådan ikke hadde endret noe på planleggingen av uttak av plusstid. Firemånedersregelen ser altså ikke ut til å bli praktisert i særlig stor utstrekning. Samtidig er det også lite i vår undersøkelse som indikerer at det å få avvirket plusstiden er spesielt komplisert eller konfliktfylt.

Vi har i dette kapitlet også med utgangspunkt i data fra DFØ sett på hvor mange arbeidstakere som har tidsoverskridelse (mer enn 50 plusstimer ved avregningsdato) eller tidsunderskridelse (mer enn 10 minustimer ved avregningsdato). Dette gjør vi for om lag 37 800 personer som har fleksitid, og som bruker SAP HR for tidsregistrering. Dataene omfatter mange av de statlige virksomhetene, men store etater som NAV, Forsvaret, Statens vegvesen, skatteetaten, Kriminalomsorgsdirektoratet med flere bruker andre systemer og inngår derfor ikke i datamaterialet. Det samme gjelder flere av de store universitetene. Men vi har også med mange universiteter og høyskoler i våre data.

- Om lag halvparten av de ansatte i virksomheter som benytter SAP HR for tidsregistrering, har fleksitid (fører pluss- og minustimer). Hvis vi ser bort fra universiteter og høyskoler, har 76 prosent av arbeidstakerne fleksitid.
- Av de som har fleksitid, har 12 prosent mer enn 50 plusstimer ved avregningstidspunktet. Andelen er høyest blant menn og blant arbeidstakere over 50 år. Unge arbeidstakere har sjeldnest plusstimer utover grensa på 50 timer. Menn over 50 år skiller seg ut ved at å ha en gruppe (øverste kvartil) med mange plusstimer. Det er ikke store forskjeller i slike «ekstremverdier» etter type virksomhet, selv om ansatte i departementene har litt høyere andel med omfattende timeoverskridelse sammenlignet med de øvrige kategoriene vi ser på.
- Fem prosent av arbeidstakere med fleksitid har mer enn 10 minustimer, det vil si at de etter avtalen skal trekkes i lønn. Noen av disse har så mange minustimer at vi kan anta med sikkerhet at registreringen er feil.

## 4 Evaluering av prøveordningen

---

I dette kapitlet oppsummerer vi funnene i de foregående kapitlene og besvarer problemstillingene som ble presentert innledningsvis i rapporten. Avslutningsvis trekker vi også inn data om hvordan ulike grupper vurderer prøveordningen, og om de ønsker at ordningen skal videreføres eller ikke.

### 4.1 Har endringen ført til større fleksibilitet?

Det overordnede formålet med prøveordningen var at den skulle bidra til økt fleksibilitet, samtidig som den ikke skulle medføre at de ansatte arbeidet mer enn før. Vi vet ikke hvordan disse endringene ble mottatt i de enkelte virksomhetene da de kom, men i de tre virksomhetene vi intervjuet, var det ingen som hadde opplevd at det kom noen særskilte reaksjoner på endringen. I praksis hadde endringene ikke, eller kun i mindre grad, vært diskutert ute i virksomheten. Samtidig så vi i kapittel 2 at endringen har ført til faktiske endringer i hvordan statsansatte jobber. Det er en relativt høy andel som bruker de nye rammene for den ytre arbeidstiden. Fire av ti bruker utvidelsen på morgenen, og nesten seks av ti utvidelsen på kvelden. Samlet sett er det seks av ti som sier at de bruker minst én av utvidelsene. Sammenlignet med tiden før utvidelsen i 2018 er det likevel bare marginalt flere som jobber fra klokken 06 eller etter klokken 20. Før utvidelsen kom, var det 54 prosent som arbeidet i denne perioden selv om det lå utenfor daværende yttergrenser for fleksitidsordningen. De ansatte benytter imidlertid de nye grensene langt oftere enn før. Etter utvidelsen er det flest som gjør dette noen ganger i måneden, mens noen morgenfugler (13 prosent) bruker utvidelsen om morgenen daglig. Før 2018 var det flest som gjorde dette noen ganger i halvåret. Dette tyder på at de utvidede grensene har ført til en økt fleksibilitet, men endringen er likevel ikke stor.

En av bekymringene som ble uttrykt fra deler av arbeidstakersiden før utvidelsen, var at de ansatte som følge av de nye rammene ville jobbe mer enn tidligere, og da uten at det ble regnet som overtid. I spørreundersøkelsen er det lite som tyder på at dette er et utbredt problem, kun to prosent av de ansatte er helt eller delvis enige i at utvidelsen har ført til flere lange arbeidsdager enn de ønsker.

En annen indikasjon på om de ansatte arbeider mer, kan være om de nå må bruke fleksitid i større grad enn overtid, sammenlignet med før utvidelsen. Våre analyser viser at dette ikke ser ut til å være tilfelle. Det er riktignok 11 prosent som sier at fleksitid brukes istedenfor overtid månedlig eller oftere. Bare 8 prosent svarer imidlertid at de er helt enige (3 prosent) eller delvis enige (5 prosent) i at det har blitt vanskeligere å få overtidskompensasjon etter utvidelsen. Blant de tillitsvalgte peker nesten én av fire på at skillet mellom når overtid og når fleksitid skal benyttes, er konfliktfylt. 24 prosent av de tillitsvalgte sier at det ofte (4 prosent) eller av og til (20 prosent) er uenighet om hvorvidt det er overtid eller fleksitid som skal brukes. Samtidig ser uenigheten om skillet mellom overtid og fleksitid like mye ut til å være knyttet til fleksitidsavtalen generelt, og ikke nødvendigvis til utvidelsen som skjedde i 2018.

## 4.2 Får de ansatte nok hvile mellom to arbeidsperioder?

Hvis de ansatte kan arbeide til klokken 21 om kvelden og starter igjen klokken 06, så har det kun gått ni timer mellom de to arbeidsøktene. Dette er mindre enn minstekravet om 11 timer arbeidsfri periode som følger av arbeidsmiljøloven (§ 10-8). Ved lokal avtale mellom ledelsen og de tillitsvalgte er det mulig å forkorte hviletiden til åtte timer. Som vist i kapittel 2 er det få av virksomhetene i vår undersøkelse som har inngått en slik avtale. I de tre virksomhetene vi gjorde intervjuer i, hadde lengden på hviletiden i liten grad vært diskutert. Arbeidet, særlig det som skjer på kveldstid, vil gjerne foregå hjemme og er dermed mindre synlig for lederen.

I spørreundersøkelsen er det 24 prosent som sier at de har hatt kortere hviletid enn det loven fastsetter, etter at prøveordningen ble innført i 2018. Selv om det kan være noen av disse som er omfattet av en avtale om redusert hviletid, så antyder våre funn at denne bestemmelsen brytes av en ganske høy andel i løpet av et år. Tidligere kartlegginger av arbeidstid og daglig hviletid har også vist at virksomheter (offentlige og private) uten avtale om fravik fra 11-timersregelen har en del avvik på dette området. I Andersen mfl. (2015:114)<sup>4</sup> var det 33 prosent av virksomhetene som sa at de i løpet av det siste året hadde brutt denne grensen. Tallene er imidlertid ikke helt sammenlignbare, da de spurte i den undersøkelsen var virksomheter og ikke ansatte.

Selv om svarene tyder på at det forekommer en del brudd, så synes andelen brudd å være relativt lite påvirket av utvidelsen av de ytre rammene. Kun sju prosent sier at det hender oftere nå enn tidligere at den arbeidsfrie perioden blir kortere enn 11 timer, og igjen vet vi ikke om dette er relatert til utvidelsen av de ytre rammene eller til at ansatte opplever en høyere arbeidsbelastning enn året før. Resultatene kan også indikere at dette arbeidet gjøres på kveldstid uavhengig av hvor vide eller stramme de ytre rammene er.

## 4.3 Ønsker de ansatte mer fleksibilitet, og hvorfor?

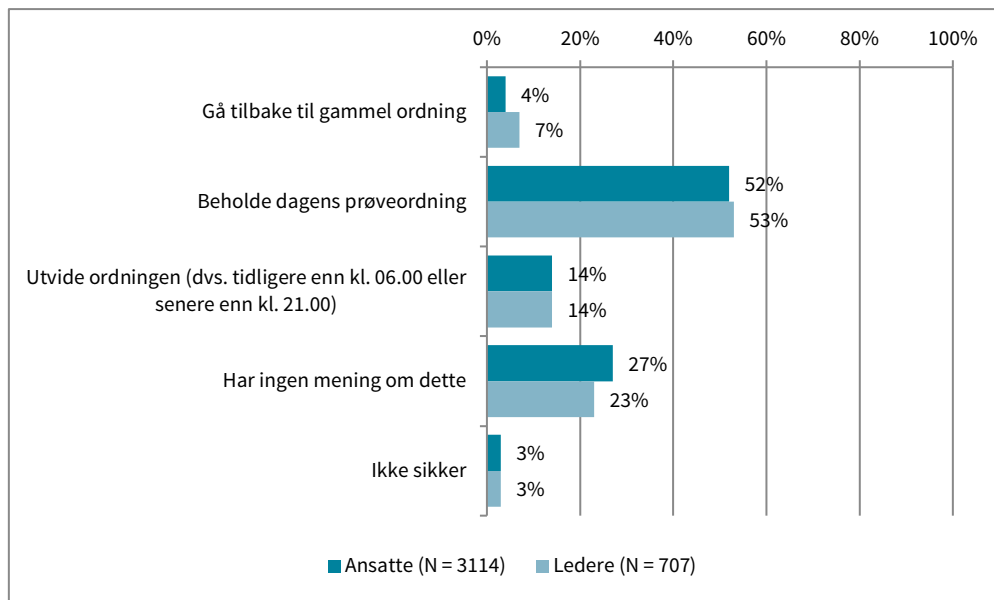
At de ytre rammene nå brukes oftere enn tidligere, kan være et tegn på at de ansatte ønsker denne fleksibiliteten, men kan også være et resultat av at arbeidsgiver krever mer av de ansatte enn tidligere. Et spørsmål som kom opp i intervjuene, var om fleksitidsordningen først og fremst var et gode for de ansatte eller ikke. Et ønske om mer fleksibilitet fra arbeidstakers side kan enten være knyttet til egenskaper ved jobben, til behov som har sitt utspring i privatlivet, eller til en kombinasjon av disse to. I kapittel 2 fremkom det at den viktigste grunnen til at de ansatte brukte de nye rammene, var å håndtere hektiske perioder på jobben. Dette gjaldt særlig arbeidet som ble gjort på kveldstid, selv om morgenen også ble brukt til dette. Dernest var både døgnrytmen (for de som startet tidlig), reisevei og omsorgsoppgaver viktige grunner. Ønsket om å spare opp plusstid kom også relativt høyt opp på lista. For de fleste vil fleksibiliteten ivareta flere ulike behov samtidig. Det at periodevis høy arbeidsbelastning er den vanligste enkeltårsaken til at de ansatte jobber fleksitid, tyder på at den økte fleksibiliteten i fleksitidsavtalen ikke bare kommer arbeidstaker til gode, men også arbeidsgiver.

Et annet spørsmål er om det er ønskelig å beholde dagens prøveordning, eventuelt å få enda videre grenser for den ytre arbeidstiden. Vi spurte både ansatte og ledere om de ønsket å beholde prøveordningen eller utvide de ytre rammene mer (figur 4.1).

---

<sup>4</sup> Andersen, R.K., Jesnes, K. og Nergaard, K. (2015) *Kartlegging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene*. Fafo-rapport 2015:47.

Figur 4.1 Foretrekker ansatte og ledere å gå tilbake til gammel ordning, beholde dagens prøveordning eller utvide ordningen?



Som vist i figur 4.1 er både ledere og ansatte samstemte på dette spørsmålet – over halvparten vil beholde prøveordningen. En liten andel vil gå tilbake til gammel ordning, mens 14 prosent i begge grupper vil ha en videre utvidelse. Rundt én av fire har ingen mening, og det er i hovedsak de som ikke har benyttet de nye ytre rammene, som svarer dette. Også i intervjuene ga informantene uttrykk for at de ønsket å beholde prøveordningen. Noen av de tillitsvalgte pekte på at vide rammer fungerte så lenge en hadde en leder som ikke utnyttet disse, og som ikke krevde at de ansatte arbeidet til andre tidspunkt enn tidligere. Dette ble også trukket inn som en årsak til at de ikke ønsker å utvide mer – de ytre rammene begrenser forventningene fra ledelsen, samtidig som timeregistreringssystemene uansett gir fleksibilitet. De ansatte kan jobbe utenfor rammene, men registrere det innenfor, selv om dette strengt tatt ikke er tillatt.

#### 4.4 Blir plusstiden tatt ut i avspasering?

Mye av plusstiden tas ut løpende utenfor kjernetiden, ved at ansatte varierer når de starter og slutter arbeidstiden. Spørreundersøkelsen viser samtidig at det er vanlig å avspasere i kjernetiden ved å ta ut fleksitid som dager. Det store flertallet avspasere til sammen minst én arbeidsuke i løpet av et år. I kapittel 3 brukte vi to mål på om de ansatte faktisk klarer å avvikle plusstiden sin. I spørreundersøkelsen som dekker hele det statlige tariffområdet var det en liten andel (seks prosent) som hadde mer enn 50 timer ved avregningspunktet, og dermed fikk slettet timer. Av disse igjen var det en liten andel som hadde fått slettet flere timer etter at prøveordningen ble innført, sammenlignet med tidligere, selv om grensene for hvor mange timer som kan overføres til neste periode, er økt.

Analysene av registerdata omfatter bare deler av det statlige tariffområdet, men i motsetning til spørreundersøkelsens spørsmål om uttak av plusstid inngår også lederne i registerdataene. Her var det 12 prosent som hadde mer enn 50 timer ved avregningstidspunktet i 2018, og som dermed fikk strøket timer. I de kvalitative intervjuene ga flere av informantene, både ledere og tillitsvalgte, uttrykk for at de ansatte

i stor grad fikk tatt ut avspaseringstiden de hadde, og at det ble strøket få timer. Samtidig ble det vist til at det nok var en god del mellomledere som fikk strøket plusstid. Fra spørreundersøkelsen ser vi likevel at det også blant ansatte som ikke er ledere, er en andel som har fått strøket timer. I registeranalysen ser vi også at det slettes ganske mange timer ved avregningstidspunktene, men her har vi ikke informasjon om dette er ansatte eller ledere. Det er likevel en større andel av de eldste arbeidstakerne enn de yngste som får slettet tid. Det kan være en indikasjon på at det er en del ledere blant disse, men det kan også være en konsekvens av at personer har samlet opp plusstimer over flere år, og at dette gjør at de lett går over grensen. Totalt sett er det mye som tyder på at det er en god del som opplever å få slettet plusstid. Ut fra spørreundersøkelsen er det imidlertid lite som tyder på at prøveordningen i seg selv har ført til noen endring på dette punktet, verken i positiv eller negativ forstand.

#### **4.5 I hvilken grad legger arbeidsgiver til rette for at plusstimer kan avspaseres?**

Prøveordningen hadde som formål å sikre bedre og tidligere prosesser knyttet til planlegging av avspasering. Formålet var at sletting av plusstid i størst mulig grad skulle unngås. Denne endringen synes i liten grad å ha fått praktisk betydning ute i virksomhetene. Få av lederne synes å forholde seg til firemånedersfristen, og det varierer også i hvilken grad de faktisk har møter med de som har mange plusstimer. De ansatte i spørreundersøkelsen var også ganske samstemte i at utvidelsen som sådan ikke hadde endret noe på planleggingen av uttak av plusstimer til avspasering.

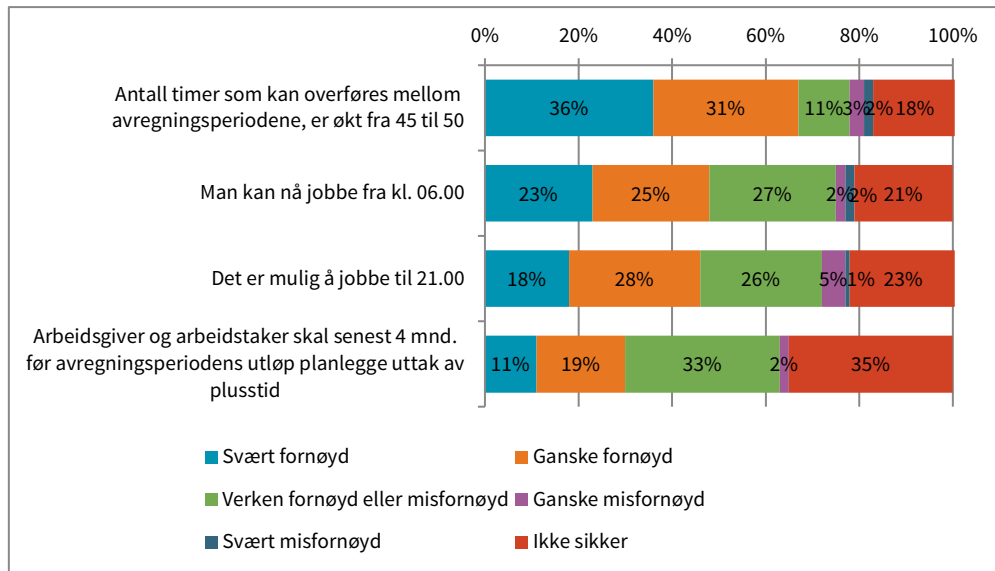
Manglende muligheter til å avspasere plusstid synes i liten grad å ha sammenheng med at lederne avslår søknader om avspasering. Problemet ser heller ut til å være knyttet til arbeidsbelastningen hos den enkelte ansatte, eller de ansattes ønsker og behov for å ta fri. I intervjuene blir det også uttrykt at den ansatte har et ansvar for å planlegge avspasering. Samtidig innebærer ikke dette at hele ansvaret i praksis overlates til de ansatte. Lederne får for eksempel tilsendt oversikt over hvilke arbeidstakere som har mye plusstid, og kan agere på bakgrunn av det. Det at det ikke avholdes møter med de enkelte, innebærer ikke at det ikke er noen felles prosesser i forbindelse med avspasering. Enkelte av lederne mener at en kan få til en god plan for avspasering uten å ha et møte med den enkelte, men for eksempel gjennom e-post. Samtidig viser gjennomgangen av tidsregistreringen at 12 prosent får strøket plusstid, noe som kan indikere at prosessene ikke alltid er gode nok.

#### **4.6 Hvordan er endringene mottatt av de ansatte?**

Som vist over er det et flertall av de ansatte som ønsker å beholde de nye utvidede rammene for fleksitid. De tillitsvalgte ble også bedt om å vurdere om medlemmene var fornøyde med de ulike elementene i avtalen (figur 4.2).



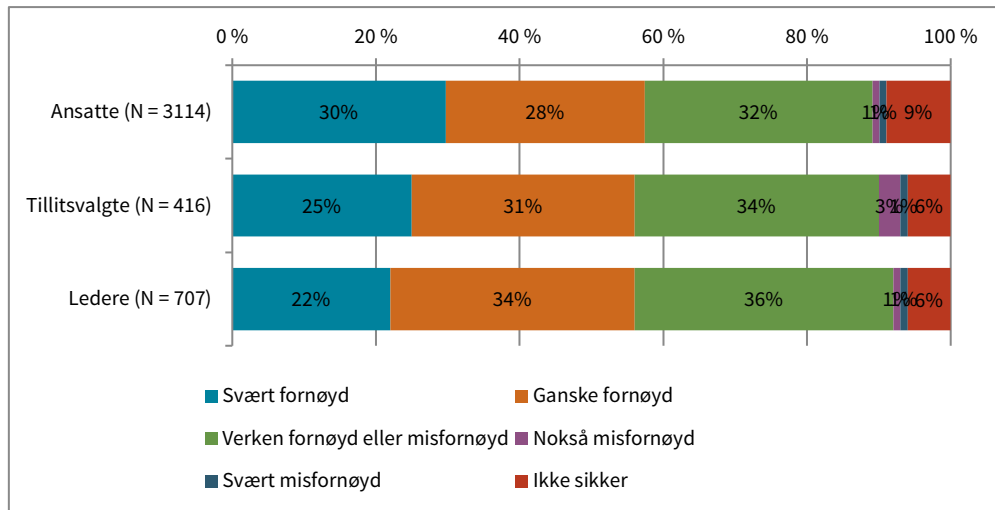
Figur 4.2 Hvor fornøyde eller misfornøyde har de tillitsvalgte inntrykk av at hovedvekten av medlemmene er med endringene i fleksitidsavtalen? (N = 416)



Mest fornøyde antar de tillitsvalgte at medlemmene er med muligheten til å overføre mer plusstid. Også de andre elementene synes de tillitsvalgte i hovedsak å oppfatte som positivt mottatt, med unntak av planlegging av avspasering. Som vi så over, er heller ikke planleggingen av uttak av plusstid et område som synes å ha endret seg nevneverdig etter utvidelsen til tross for at dette er spesifisert som eget punkt i prøveordningen. Det er kun et lite mindretall som svarer at medlemmene er misfornøyde med de ulike endringene, men samtidig er det mange som svarer at medlemmene verken er fornøyde eller misfornøyde eller ikke sikker. At én av tre ikke er sikker på dette punktet, kan også være et tegn på at denne delen av avtalen har vært lite diskutert, og at de har begrenset innsikt i hva medlemmene mener om det. Utvidelsen av fleksitidsavtalen har generelt vært et område som ikke har vært gjenstand for mye diskusjon i kontakten mellom tillitsvalgte og medlemmer. På spørsmål om de har fått mange henvendelser, er det kun åtte prosent av de tillitsvalgte som svarer at enkeltmedlemmer har tatt kontakt med dem eller andre tillitsvalgte med spørsmål om praktiseringen av utvidelsen av fleksitidsavtalen.

Vi spurte også de ansatte, tillitsvalgte og lederne om hvordan de alt i alt vurderer endringene som inngår i prøveordningen, se figur 4.3.

Figur 4.3 Alt i alt, hvor fornøyde eller misfornøyde er ansatte, tillitsvalgte og ledere med endringene i fleksitidsavtalen som kom i 2018?



Svarene viser at alle tre gruppene er relativt samstemte i sine vurderinger. Mellom 56 og 58 prosent er svært eller ganske fornøyde med endringene, mens drøyt 30 prosent verken er fornøyde eller misfornøyde. Det er kun en marginal andel som er misfornøyde med endringene. Ser vi på de ansatte, er det en klar tendens til at de som har brukt yttergrensen (en av dem eller begge), er mer fornøyde med endringene i fleksitidsavtalen enn de som ikke har brukt yttergrensene. Ser vi på andelen som svarer at de verken er fornøyde eller misfornøyde, svarer de som ikke har brukt yttergrensene, dette i vesentlig større grad enn de som har brukt dem, henholdsvis 49 prosent blant de som ikke har brukt yttergrensene, og 20 prosent blant de som har brukt dem. Vi ser noe av den samme tendensen blant lederne, der de som har alle ansatte på fleksitidsavtale, alt i alt i større grad er svært fornøyde med endringen i avtalen enn de lederne der fleksitidsavtalen kun omfatter deler av de ansatte.

## 4.7 Oppsummering

Endringen av fleksitidsavtalen hadde fått lite oppmerksomhet i virksomhetene som var omfattet av de kvalitative intervjuene. Basert på spørreundersøkelsen synes endringen heller ikke å være særlig kontroversiell blant de ansatte. De fleste er fornøyde med de utvidede rammene og ønsker å beholde disse også fremover. Endringen har bidratt til en noe større fleksibilitet, men synes ikke å ha ført til store endringer i når og hvor mye de statsansatte jobber. Vi ser heller ikke noen tendens til at utvidelsen av fleksitiden i større grad har overtatt for bruk av overtid enn tidligere.

En betydelig andel av de ansatte har kortere hviletid mellom to arbeidsøkter enn det som er lovens minstegrense. Utfordringen med å få nok hvile mellom to arbeidsøkter har imidlertid kun økt for et lite mindretall i den perioden prøvetiden har vart. Dette tyder på at problemet er der uavhengig av utvidelsen, og sannsynligvis har det sammenheng med at de ansatte kan jobbe utenfor den ytre rammen og likevel få det registrert som arbeidstid.

En betydelig andel får også slettet plusstimer ved avregningsperiodens utløp. Det innebærer at mange har hatt effekt av at antall timer som kan overføres til neste periode, har økt, ved at de nå får slettet fem timer mindre enn de ville ha fått etter gammel ordning. Det er imidlertid lite i vår undersøkelse som tyder på at de ansatte opparbeider seg flere plusstimer som følge av prøveordningen.

Prosesen som skal sikre en bedre planlegging av avspasering av plusstimer, var ment å bli bedre som følge av prøveordningen. Denne delen av prøveordningen ser i liten grad ut til å ha fungert. Få ledere har møter på det tidspunkt avtalen fastsetter, men samtidig fremstår dette som et område som er lite konfliktylft. Det er likevel et potensial for å forbedre disse prosessene med det mål å redusere antallet timer som blir slettet ved avregningsperiodenes slutt.

Alt i alt er både ledere, tillitsvalgte og ansatte fornøyde med dagens prøveordning. Fleksitidsavtalen gir en fleksibilitet som synes å komme både arbeidsgiver og arbeidstaker til gode. Dette kan delvis være betinget av at lederne ser ut til å respektere intensjonen med avtalen og i mindre grad legger press på de ansatte til å ta i bruk de ytre rammene som avtalen åpner for. Samtidig er det ikke noe interesse for å utvide avtalen mer, verken hos ansatte, tillitsvalgte eller ledere.

# Fleksitidsavtalen i staten

Statens særavtale om fleksibel arbeidstid ble endret med virkning fra 1. januar 2018. Som en prøveordning ble blant annet de ytre rammene for arbeidstiden utvidet både på morgenen og kvelden. Endringene skulle ikke medføre at de ansatte jobbet mer, men at de kunne legge arbeidstiden til andre tidspunkt enn tidligere. I denne rapporten evaluerer Fafo disse endringene, og ser på hvilke konsekvenser de har hatt.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2020:14  
ID-nr.: 20749