

BJARNE JENSEN, SINDRE FARSTAD,
RAGNHILD DAHL

REDAKSJONSRÅDET



Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosial-økonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planlegging i kommuner og offentlige velferdstjenester. Tidligere adm.dir. i Kommunekreditt, rådmann i Bergen og Kristiansand, førsteamanuensis ved Høgskolen i Agder og ansatt i Finans- og Sosialdepartementet. Han har skrevet flere bøker om Kommune-Norge, og har også ledet flere offentlige utredninger om finansiering og styring av offentlige velferdstjenester.

bjarne.jensen@inn.no



Fanny Voldnes

Registrert revisor. Har vært leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet og er nå spesialrådgiver i forbundet. Cand. philol. fra Universitetet i Oslo (2000) og registrert revisor fra BI (1988), har revisorbevilling og har arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. De siste ti årene i hovedsak arbeidet med problemstillinger knyttet til markedsrettingen av offentlig sektor, om konsekvenser for politisk styring, innsyn og kontroll og spesielt bruken av forretningsorienterte regnskaper og selskapsorganisering anvendt på velferdsoppgaver. Har sittet i offentlige utvalg for LO.

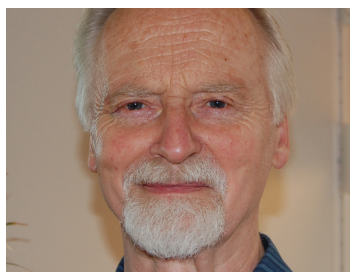
fanny.voldnes@fagforbundet.no



Nils Aarsæther

Dr.philos., professor ved Universitetet i Tromsø, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging. Forskningsfelt: Lokalt demokrati og kommunal planlegging. Kva rolle spelar kommunar for lokal velferd, samfunnsbygging, næringsutvikling – og som politisk arena? Kva slags utviklingstendensar ser vi i kommunane i dag? Aarsæther har arbeidd med dette regionalt, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Forskinga på lokaldemokratiet er vidareført gjennom anvendt forskning og rådgiving. Instituttleder (2005–2009) og underviser nå på den samfunnsfaglige planleggarutdanninga ved Universitetet i Tromsø, ved sidan av innsats i vidareutdanning og foredragsverksemd.

nils.aarsæther@uit.no



Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og forsker I, Transportøkonomisk institutt, Oslo. Forskningsfelt: Offentlig politikk og forvaltning, blant annet formingen og etableringen av miljøvern som politisk sektor i Norge. Har sammen med Oddgeir Osland og Atle Nyhagen publisert artikler og papers om klimapolitikken og økologisk modernisering. Arbeider nå med spørsmål vedrørende temaer som: Økonomiske instrumenter som virkemidler i miljøpolitikken på transportfeltet, og Økonomene og offentlig politikk. Gjesteforsker og foreleser ved europeiske universiteter, og har vært medlem av internasjonale, faglige komiteer.

alf-inge.jansen@toi.no



Unni Hagen

Master i offentlig ledelse og styring fra Høgskolen i Innlandet (2015), campus Rena. Kommunalkandidatutdanning fra Norges kommunal- og sosialhøyskole (1991). Ble ansatt i Fagforbundet i 1997, og har jobbet som rådgiver i samfunnspolitisk avdeling med blant annet ansvar for sykehusreformen i mange år. Har vært leder for Fagforbundets strategiske stab, som blant annet har hatt et overordnet ansvar for kommunereformen, og er nå spesialrådgiver i forbundet. Har også vært ansatt i Oslo kommune og som politisk rådgiver på Stortinget.

unni.hagen@fagforbundet.no



Paul Bjerke

Professor journalistutdanninga, Høgskulen i Volda og tilknyttet forskningsstiftelsen De Facto. Utdannet mag.art. i sosiologi og PhD i medievitenskap ved Universitetet i Oslo. Har vært journalist i dagspressen og redaktør i Klassekampen. Hans forskning har vært knyttet til profesjoner/presseetikk/profesjoner, medienes dekning av politikk og fagbevegelse samt arbeidsforhold og omstillinger i offentlig sektor.

paul.bjerke@de-facto.no

INNHold

Leder fagredaktør Bjarne Jensen	4
Den vanskelige deltidsknuten	
Mia Vabø, Ida Drange, Nina Amble	6
Fagforbundet er utålmodig etter å få på plass heltid Mette Nord	22
Kommentar til <i>Vold og trusler om vold i førstelinjen</i>	
Signe Hananger	24
Vold og trusler om vold i førstelinjen	
Pål Ellingsen, Tore Hafting, Ole Jørgen Ranglund	25
Ytringsfrihetens forutsetninger og grenser Arve Negaard	41
Introduksjon til <i>Trepartssamarbeid og legitimitet</i>	
Paul Bjerke	55
Trepartssamarbeid og legitimitet Tore Hafting	56
Samordningsfellen – molbopolitikk i praksis	
Bjarne Jensen, Sindre Farstad, Ragnhild Dahl	77
Gevinst ved salg av barnehager Stein Antonsen	100

Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Redaksjonen avsluttet 9.12.2019
ISSN 1893-3009
Ansvarlig redaktør: Eva Ler Nilsen
Fagredaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 8000

Postboks 7003, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri: Ålgård Offset AS

BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15
Inngang Munchs gate
0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no

ADRESSEENDRING

fane2@fagforbundet.no



Fagbladet redigeres etter Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakatens regler for god presseskikk. Den som likevel føler seg urettmessig rammet, oppfordres til å ta kontakt med redaksjonen. Pressens Faglige Utvalg (PFU) behandler klager mot pressen.

PFUs adresse er Rådhusgt. 17, Postboks 46 Sentrum,
0101 OSLO.
Telefon: 22 40 50 40

Pensjonsreformen og Samordningsfellen

I dette nummeret av Samfunn og Økonomi er det artikler som tar opp viktige forhold i arbeidslivet, som deltidsproblematikk, vold og trusler i førstelinjetjenesten og trepartssamarbeid. Vi belyser også elementer i vårt nye pensjonssystem.

Pensjonsreformen kan det være grunn til å reflektere litt over. Den er allerede framstilt som en stor suksess. Den klareste og største effekten så langt er en eksplosiv vekst i utgiftene til alderspensjon i folketrygden. Figuren på neste side fra statsbudsjettet 2019 viser at realveksten i utgiftene til alderspensjon fra 2010 til 2019 er ca. 60 prosent, og nominelt er utgiftene fordoblet. Vi er naturligvis blitt noen flere eldre, men den viktigste årsaken til den kraftige økningen er at etter pensjonsreformen kan de fleste velge å ta ut alderspensjon allerede ved 62 år. Det har svært mange benyttet seg av. En kan også velge å utsette uttaket av pensjon fra folketrygden helt til 75 år. Den muligheten benytter svært få seg av.

Det som har begrenset utgiftsøkningen er at de løpende pensjonene til alle pensjonister reguleres lavere enn lønnsutviklingen. På lang sikt vil levealdersjusteringen også bidra til lavere pensjonsutgifter. Mange får da også lavere pensjon på grunn av tidlig uttak. Så på lengre sikt forventes det at reformen skal medvirke til lavere pensjonsutgifter.

Men det er for tidlig å konkludere med at dette er en vellykket reform. For eksempel har økningen i utgiftene til alderspensjon presset

både folketrygdens budsjett og statsbudsjettet. Er dette en medvirkende årsak til at så mange andre ytelser fra folketrygden, for eksempel arbeidsavklaringspenger, ytelser til uføre og arbeidsledige og støtte til briller, er redusert?

Det viktigste målet i pensjonsreformen er at det skal stimulere arbeidslinjen ved at det også pensjonsmessig skal lønne seg å arbeide lenger. Jonas Gahr Støre uttrykker det krystallklart: «Ingen skal tape på å stå lenger i jobb utover 67 år, tvert imot». Men for offentlig ansatte har det faktisk blitt slik at jo lenger de jobber etter 67 år pluss levealdersjustering, desto lavere pensjon får de. Dersom de arbeider til 72-73 år, får de null i tjenstepensjon. Dette gjelder for dem som er født fra 1944 til 1953, og i litt mildere grad aldersgruppene født fra 1954 til 1962.

De som er født etter 1962 har fått et svært godt pensjonssystem dersom de er så heldig at de kan arbeide lenger. De som ble født før 1944 fikk heller ikke høyere pensjon ved å arbeide utover 67 år, men vi har aldri før hatt et pensjonssystem der offentlig ansatte får lavere pensjon ved å arbeide utover vanlig avgangsalder. Når Arbeids- og sosialdepartementet skal forklare fenomenet, uttaler de vanligvis «de får ikke høyere pensjon ved å arbeide lenger», mens det mer presise «de får lavere og lavere pensjon» ikke blir brukt.

I stedet hevdes det at økt folketrygd kompenserer tapet av tjenstepensjon. Valgfritt uttak av folketrygd skal være nøytralt – en skal få samme samlet beløp om en lever like lenge som

*Bjarne Jensen er selv berørt av Samordningsfellen

forventet levealder for sitt årskull. Det betyr: Tar du ut folketrygd ved 62 år, blir det lavere årlig beløp, men det utbetales over flere år. Tas den ut sent, blir det høyere årlig beløp fordi folketrygden da utbetales over færre år. Folketrygden er ikke lenger bare et årlig beløp, den har blitt en beholdning. Det er vanskelig å forstå og å ta innover seg de praktiske konsekvensene av dette. Her trengs bedre og mer informasjon.

At tidlig uttak betales med lavere årlig beløp, mens sent uttak kompenseres med høyere årlig beløp, gjelder ansatte i både privat og offentlig sektor. Arbeids- og sosialdepartementet hevder at økt folketrygd ved sent uttak kompenserer for tapt tjenstepensjon for offentlig ansatte. Men ansatte i privat sektor uten tjenstepensjon får også den samme kompensasjonen i folketrygden. Betyr det at de får kompensasjon for en pensjon de ikke har?

I artikkelen *Samordningsfellen – molbopolitikk i praksis* har vi forsøkt å forklare dette intrikate

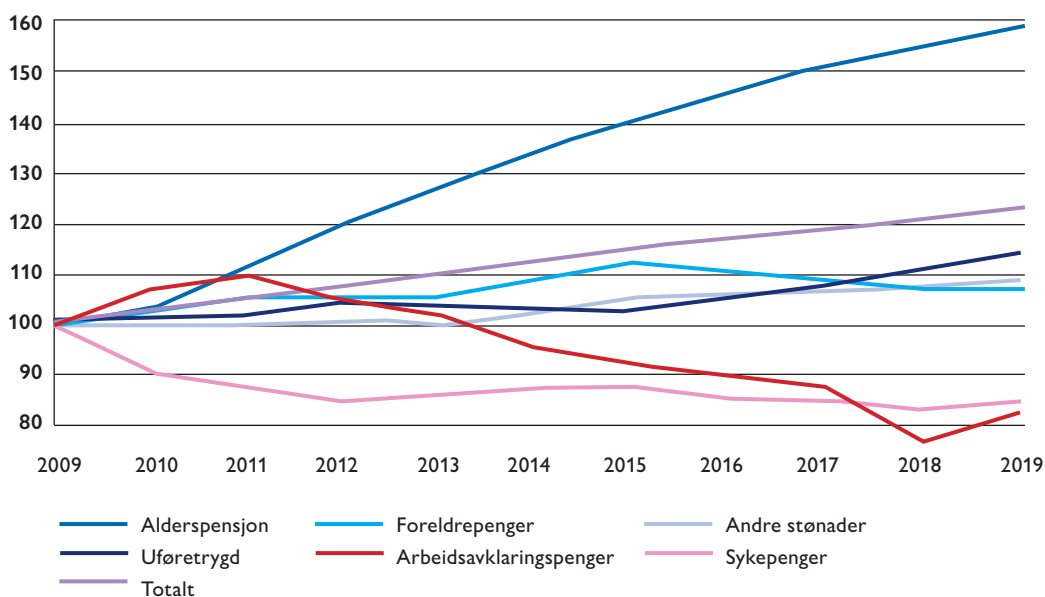
fenomenet og de samfunnsøkonomiske konsekvensene det har.

Den viktigste begrunnelsen for pensjonsreformen er at når vi får økt pensjon jo lenger vi arbeider, stimulerer det til at vi står flere år i jobben. Da må vel også det forholdet at vi får lavere og lavere pensjon jo lenger vi arbeider stimulere til at vi slutter tidligere? Når en person forlater arbeidslivet tidligere, blir pensjonsutgiftene høyere og innbetalingene til pensjonskassene lavere. Dette er negativt for pensjonskassenes økonomi. Men enda verre, når vi arbeider mindre reduseres vår innsats i verdiskapningen, og bruttonasjonalproduktet blir lavere. Det samme gjelder for skatteinntektene. Ved redusert arbeidsinnsats blir det betalt lavere skatter.

Da Stortinget behandlet Samordningsfellen var hverken konsekvensene for dem som rammes eller de samfunnsøkonomiske virkningene belyst. Når vi har tatt opp Samordningsfellen på denne måten, er det i håp om at et bedre faktagrunnlag også kan gi bedre beslutningsprosesser.

Bjarne Jensen

Realvekst i utgiftene til utvalgte formål 2009–2019. Indeksert slik at 2009=100.



Kilde: Finansdepartementet



DEN VANSKELIGE DELTIDSKNUTEN

– en særnorsk utfordring
som rammer unge helsefagarbeidere

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVVURDERT

Mia Vabø forsker, NOVA, OsloMet

Ida Drange forsker, AFI, senter for velferd og arbeidslivsforskning, OsloMet

Nina Amble professor, LUI, institutt for yrkesfaglærerutdanning, OsloMet

En nordisk undersøkelse (NORDCARE II), gjennomført i 2015 blant helsefagarbeidere i eldreomsorgen, tyder på at det i Norge er relativt mange som jobber i deltidsstillinger og relativt mange som oppgir at de ønsker å jobbe flere timer. Nærmere analyser av de norske tallene viser at det primært er de yngste – de som er på vei inn i omsorgsyirket – som ønsker å jobbe flere timer. Sammenligninger med en tilsvarende undersøkelse fra 2005 (NORDCARE I) viser at mønsteret har holdt seg stabilt, til tross for at det i dette tidsrommet har vært bred enighet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om å redusere bruken av deltid. At deltidsregimet er så fastlåst i Norge har sannsynligvis sammenheng med justeringer i turnusordningen som ble foretatt for over 30 år siden og som gjorde sektoren strukturelt avhengig av mange «småstillinger» i tillegg til faste «store» og hele stillinger. Med nye generasjoner arbeidstakere som ser full deltakelse i arbeidslivet som en selvfølge, er tiden moden for å legge en ny grunnturnus som er tilrettelagt for heltidskultur. Dersom yngre mennesker skal oppfordres til å velge en utdanning innenfor helse og omsorg vil det være maktpåliggende at det samtidig tilrettelegges for at de får et yrke det går an å leve av.

Innledning

I debatter om eldreomsorgen hører vi stadig om kommunenes sviktende aldersbæreevne og nødvendigheten av å mobilisere yngre mennesker til å velge en utdanning innenfor helse og omsorg. Når karriereveiledere årlig uttaler seg om hva som er trygge utdanningsvalg, blir helsearbeiderfaget konsekvent framstilt som et av de sikreste valgene. Ekspertene viser til den demografiske trenden med flere eldre, og antar på dette grunnlaget at helse- og omsorgstjenestene vil etterspørre nyutdannet arbeidskraft.¹ I den grad yngre helsearbeidere selv ytrer seg offentlig om sitt utdanningsvalg, tegnes det imidlertid et helt annet bilde. Helsefagarbeidernes egne fortellinger handler om skuffelse – skuffelse over at de etter lærlingperiode blir nedgradert til tilkallingsvikar eller avspist med en bitteliten stillingsbrøk.

Som Nina Korneliussen uttrykte det i et debattinnlegg i Adresseavisen (2017): «Fagbrevet som ferdigutdannet helsefagarbeider kunne jeg like gjerne revet i tusen biter, for i arbeidsmarkedet har det ingen verdi». Maiken Bråten (21), som nylig deltok i det nordiske mesterskapet for helsefagarbeidere, opplevde at hennes nordiske konkurrenter hadde lagt bedre ansettelsesvilkår enn henne selv. Bråten hadde en 16 prosent stilling i hjemmetjenesten som hun supplerte med vakter fra andre tjenester i kommunen. For hennes finske konkurrent var full stilling en selvfølge (Fagbladet 2018).

Ufrivillig deltid eller «undersysselssetting» har lenge vært en kampsak for arbeidstakerorganisasjoner som kjemper for sine medlemmers lønns- og pensjonsvilkår. I løpet av 2000-tallet sluttet myndigheter og arbeidsgivere seg til kampen gjennom å innse at et system av mange små deltidsstillinger er et dårlig utgangspunkt for å rekruttere og beholde den beste

¹ Dette hevder blant annet åtte eksperter som ble intervjuet av TV2 13.1.2018 (www.tv2.no/a/9595218/)

arbeidskraften samt å utvikle gode fagmiljøer (Ingstad 2016). Myndigheter og arbeidsgivere har også innsett at det å administrere et høyt antall deltidsansatte og tilkallingsvikarer tapper sektoren for ledelsesressurser og bidrar til kvalitetssvikt som følge av dårlig personalkontinuitet (Moland 2009, 2013).

Det var i første omgang Stoltenberg II-regjeringen som ønsket å gjøre noe med deltidspå problemene. Regjeringen lovfestet at ansatte som ønsket å øke sin stillingsandel skulle prioriteres framfor nyansettelser (Meld. St. 25 (2005–2006)). Og den iverksatte et program som hadde til hensikt å redusere ufrivillig deltid (Meld. St. 29 (2010–2011)). Siden den gang har det vært gjennomført en rekke utviklingsprosjekter basert på trepartssamarbeider mellom kommunale myndigheter, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. Sett i lys av de historiene helsefagarbeidere selv formidler er det imidlertid nærliggende å stille spørsmål ved hva som egentlig kommer ut av disse satsingene. I hvor stor grad har den økte satsingen på å redusere ufrivillig deltid vært vellykket? Kan det tenkes at målet om å øke stillingene til dem som allerede er ansatt bidrar til at unge og nyutdannede helsefagarbeidere stiller bakerst i køen?

I denne artikkelen undersøker vi disse problemstillingene gjennom å analysere data fra to nordiske survey-undersøkelser blant helsefagarbeidere (eller tilsvarende)² som jobber i eldreomsorgen – NORDCARE I fra 2005 og NORDCARE II fra 2015. Basert på disse undersøkelsene viser vi hvor mange som jobber deltid, hvor mange timer de jobber og hvorvidt de ønsker å jobbe flere timer. Vi undersøker hva som kjenne-tegner deltidsansatte som ønsker å jobbe flere timer og hvorvidt de som jobber deltid opplever å være beskyttet mot å oppleve belastninger i yrket. Sist, men ikke minst, undersøker vi hvorvidt omfanget av ufrivillig deltid endret seg fra 2005 til 2015 – i det tidsrommet Stoltenberg II-

regjeringen tok fatt på arbeidet med å redusere omfanget av ufrivillig deltid. Vi sammenligner forekomsten av små stillinger og ufrivillig deltid på tvers av land for å få svar på om problemet er særlig omfattende og fastlåst i Norge.

Hva vet vi om deltid og ufrivillig deltid?

Ønsket om å jobbe deltid er på retur blant yngre rekrutter

De kommunale helse- og omsorgstjenestene er typiske kvinnearbeidsplasser og typiske deltidsarbeidsplasser. Da tjenestene ekspanderte på 1960 og -70-tallet ble de ettertraktede arbeidsplasser for kvinner som ønsket å delta i yrkeslivet, men som samtidig ikke ville gi helt slipp på husmor-rollen. Også i nyere tid har omsorgsyrkene vært attraktive for kvinner som ønsker å prioritere familie og barn. Bente Abrahamsen, som gjennom flere tiår har forsket på sykepleiestudenters yrkespreferanser, fant helt fram til år 2001 at majoriteten (75 prosent) av kandidatene oppgav «mulighet for deltidsarbeid» som en viktig grunn for sitt utdannings- og yrkesvalg. De senere årene ser hun imidlertid at langt færre vektlegger muligheten for å jobbe deltid. I 2010 var det kun 35 prosent av kandidatene som oppgav at muligheten for deltid var en viktig grunn til å velge sykepleieyrket (Abrahamsen 2014). En del av forklaringen på endringer i synet på deltid handler opplagt om en bedre barnehagedekning (Dahle 2016). Dagens unge mennesker som stifter familie og etablerer seg på bolig- og arbeidsmarkedet er flasket opp med en to-forsørgermodell. De tar for gitt at barn går i barnehage og at begge ektefeller deltar i yrkeslivet. To-forsørgermodellen er, ifølge Ellingsæter & Pedersen (2013), en viktig del av fruktbarhetens fundament – den sees på som en forutsetning for voksenliv og familieetablering.

Sett i lys av yngre menneskers forventninger til yrkeslivet har flere forskere pekt på at elever i et helsefaglig utdanningsløp, allerede før de har fullført, mister troen på at de kan få en jobb det går an å leve av. Mange opplever at utsiktene

² Denne artikkelen handler om yrkesfaglig utdannet personal i eldreomsorgen – hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og helsefagarbeidere. For å forenkle omtaler vi alle som *helsefagarbeidere*.

for full stilling er så dårlige at de velger å spore inn på andre studieløp i stedet for å fullføre. Selv blant dem som velger å bli lærlinger i helsearbeiderfaget er det langt flere som har som mål å bli sykepleier eller vernepleier (43,5 prosent) enn det er som vil bli helsefagarbeider (26,5 prosent). Det skyldes i større grad de dårlige karriereutsiktene, herunder de små sjansene for å få heltid, enn misnøye med selve utdanningsløpet (Høst m.fl. 2015, se også Vogt 2016).

Blant helsefagarbeidere som hadde fagbrev fra 2011 hadde kun 32 prosent heltidsjobb to år etter (Nyen m.fl. 2013). En undersøkelse omkring overganger mellom skole og læretid (Skåholt m.fl. 2013) viser at helsefagkandidater frustreres over å oppdage at de står bakerst i køen blant mange som ønsker å øke sin stillingsbrøk. Nærstudier av konkrete arbeidsplasser bekrefter at nyutdannede helsefagarbeidere stiller bakerst i køen av arbeidstakere som ønsker seg større stiling/heltidsstilling (Amble og Ingstad 2016). Deltidsregimet i helse- omsorgssektoren er et lagdelt system bestående av A-lag, B-lag og C-lag. A-laget arbeider ønsket arbeidstid, gjerne heltid eller stor deltid, B-laget jobber deltid, men er avhengig av ekstravakter for å klare seg økonomisk, mens C-laget består av tilkallingsvikarer – typisk nyutdannede helsefagarbeidere med kort ansiennitet. En viktig del av hverdagen for den som er på B eller C-laget består i å «jage vakter», det vil si å hele tiden være nær telefonen, tilgjengelig for ekstravakter og alltid parat til å steppe inn når det trengs (Amble og Ingstad 2016). Ansatte som kjemper om ekstravakter og som må være i konstant beredskap opplever at det er vanskelig å legge planer for fritiden eller å delta i organisert fritidsaktivitet (Boge & Petersen 2016). Frykten for å bli satt nederst på listen er et stressmoment, ikke bare for den som jakter på ekstra vakter. Spenningene som oppstår når noen føler seg forfordelt skaper en oppjaget grunnstemning på arbeidsplassen (Amble 2008).

Det er ingen selvfølge at deltid beskytter mot påkjenninger i et hardt yrke

I forskningen omkring deltid blir det bemerket at deltid tross alt er ønsket av mange. En

Frykten for å bli satt nederst på listen er et stressmoment, ikke bare for den som jakter på ekstra vakter.

undersøkelse blant hjelpepleiere/helsefagarbeidere organisert i Fagforbundet viste for eksempel at tre av fire er fornøyd med antall timer de jobber (Moland 2009). Slike tall har ofte blitt tolket som et uttrykk for at deltid er foretrukket av mange (Nicolaysen & Bråthen 2012). Går vi nærmere inn på *hvorfor* arbeidstakere ønsker deltid blir skillet mellom frivillig/ufrivillig deltid mer utydelig. Ifølge Nicolaysen & Bråthen (2012) blir en enkel preferanseteori for enkel ettersom ønsket om deltid ofte formes i et samspill av flere faktorer. De viser, i lys av en adaptiv preferanseteori, at kvinner velger deltid for å mestre et hardt yrke og for å ta ut fordeler ved å ha en mann med god inntekt eller for å ha en sikker inntekt i tillegg til studier eller en lite innbringende kunstnerisk virksomhet. Individuelle preferanse for deltid kan altså være både et overskuddsfenomen og en mestringsstrategi for å unngå fysisk og psykisk slitasje.

Moland (2009) anvender begrepet «skjult ufrivillig deltid» om deltidsansatte som oppgir at de ikke ønsker å jobbe flere timer, men som samtidig medgir at de nok kunne ha tenkt seg det dersom arbeidsforholdene var bedre tilrettelagt. Som et eksempel viser han til det såkalte Skedsmo-eksperimentet der det viste seg at omfanget av ufrivillig deltid økte etter at det ble satt på bedre arbeidsmiljø, simpelthen fordi flere da så at de kunne klare å jobbe mer.

Det er relativt vanlig å hevde at deltid foretrekkes ut fra et ønske om mestre et tungt og slitensomt yrke (Moland 2009, Nicolaysen & Bråthen 2012, Drange og Egeland, 2014). Likevel har forskere stilt spørsmål ved om det faktisk er riktig at deltid oppleves som en mindre belastning enn heltid. Ingstad & Kvande (2011) fant i en studie fra sykehjem at sykepleiere i heltidsstilling på flere områder opplevde arbeidet *mindre* belastende enn sykepleiere som arbeidet deltid. De

Dermed ble en tradisjon med å arbeide annenhver helg omdannet til en praksis med å arbeide hver tredje helg.

forklarte dette tilsynelatende paradokset med at sykepleiere i hele stillinger opplever større kontinuitet og oversikt i arbeidssituasjonen. I tillegg har heltidsansatte lengre vakter, noe som innebærer at de får relativt færre oppmøtedager, og at de er på jobb også i roligere perioder av døgnet. Deltidsansatte har mange oppmøtedager og vakter på travle tidspunkter. Abrahamsen m.fl. (2012) fant i en undersøkelse at sykepleiere som jobber deltid, i like stor grad som heltidsansatte, opplever at det er vanskelig å kombinere arbeid og familieliv. Forfatterne viser til at deltidsansatte ofte har like mange oppmøtedager som heltidsansatte og at de i kraft av å være knyttet til et B-lag eller C-lag må finne seg i å ta de vaktene som byr seg. Ofte vil dette være de tyngste vaktene.

Et deltidssystem med turnushull – historien bak et særnorsk strukturproblem

Det har som nevnt vært satset betydelig på å redusere omfanget av ufrivillig deltid i helse- og omsorgssektoren. I en antologi som samler mange av trådene i dette utviklingsarbeidet blir det påpekt at arbeidet går tregt, til tross for et unisont og kraftfullt rop om å skape en *heltidskultur* i sektoren (Ingstad red. 2016). I sitt bidrag til antologien argumenterer Amble (2016) for at tregheten skyldes et *strukturelt problem*: Turnussystemet som er rådende i sektoren har gjort seg avhengig av små stillinger. Systemet «går ikke opp» med hele stillinger.

For å forstå hvordan dette strukturelle problemet har oppstått er det særlig to offentlige beslutninger som er av betydning (Amble 2008, 2016, Ingstad 2016). Den første beslutningen ble tatt i tilknytning til en generell arbeidstidsforkortelse i 1987 – da alle norske arbeidstakere skulle redusere arbeidstiden. I helse- og omsorgssektoren ble arbeidstids-

forkortelsen gjennomført ved å ta ut en lørdags- og en søndagsvakt av de eksisterende seks ukers turnusene. Dermed ble en tradisjon med å arbeide annenhver helg omdannet til en praksis med å arbeide hver tredje helg. Konsekvensen var at en, for å tette dette hullet i turnusen, måtte skjøte på de faste stillingene med mange små helgestillinger. Sagt med andre ord: Hver turnus ble avhengig av to sysselsatte – en ansatt som arbeidet i stor stilling og en timeansatt som arbeidet én helg i løpet av den vanlige rotasjons-syklusen (på seks uker).

Den andre beslutningen var en innskjerpelse i muligheten for å ansette arbeidstakere i midlertidige stillinger. En lovrevisjon i arbeidsmiljøloven i 1995 medførte at alle stillinger, uavhengig av uketimetallet, skulle hjemles i en arbeidsavtale og synliggjøres i bemanningsoversikter. Konsekvensen var at de mange helgestillingene som var opprettet i helse- og omsorgssektoren etter hvert ble synliggjort som bittesmå faste stillinger. «Småstillingene» har siden vært brukt som utgangspunkt for å klippe og lime til deltidstillinger av ulik størrelse.

NORDCARE-undersøkelsene

NORDCARE er en spørreskjemaundersøkelse som første gang ble gjennomført i 2005 og siden gjentatt i 2015.³ Undersøkelsen er gjennomført i Danmark, Finland, Norge og Sverige og retter seg mot eldreomsorgens basispersonale, det vil si pleiere som jobber direkte ansikt-til-ansikt med syke og hjelpetrengende eldre, men som ikke representerer en høyskoleutdannet profesjon (ikke sykepleiere, med andre ord). I Norge dreier det seg om hjelpepleiere, helsefagarbeidere, omsorgsarbeidere og tilsvarende. Yrkesgruppen er den største arbeidstakergruppen i eldreomsorgen (Gautun & Hermansen 2011). Pleierne som deltok i NORDCARE-unders-

³ Undersøkelsen ble på begge tidspunkter koordinert av professor Marta Szebehely fra Stockholms Universitet. Forskergruppen som står bak undersøkelsen har jobbet i en årrekke med å framskaffe kunnskap om likheter og forskjeller som preger de ulike landenes eldreomsorg.

søkelsene ble rekruttert via fagforbundene som organiserer omsorgspersonale i de fire landene. I 2005 ble spørreskjemaet sendt til 5000 respondenter. Svarprosent var på 72 prosent – noe som må sies å være svært bra for denne typen undersøkelser. I 2015 fikk noen flere – 8000 personer – skjemaet, og vi fikk en svarprosent på 55 prosent.

Majoriteten som har svart er voksne kvinner med lang fartstid i omsorgsyirket. I 2005 var andelen 50 år+ på 40 prosent og i 2015 på hele 52 prosent. Nær 70 prosent av dem som har deltatt i undersøkelsene har jobbet i sektoren i over ti år.

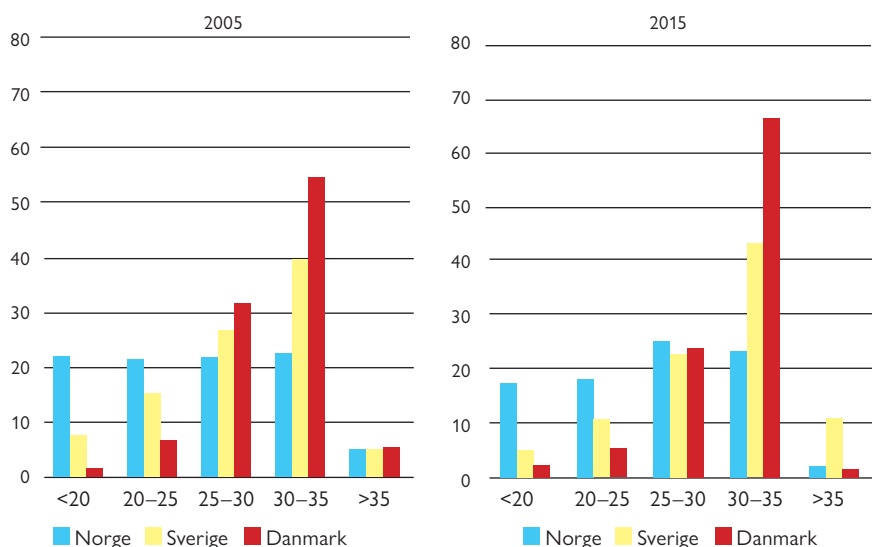
At deltakerne er fagorganiserte gjør det nærliggende å anta at de representerer en mer stabil kjerne av arbeidsstyrken enn det som vanligvis finnes på en arbeidsplass i denne sektoren. Vi vet at pleie- og omsorgssektoren er en sektor der mange arbeidsplasser preges av høyt fravær og mange vikarer (Econ Pöyry 2009, Gautun & Bratt 2014).

Deltid i Norden

Eldreomsorgen i de nordiske landene oppfattes ofte som relativt ensartet ettersom omsorgstjeneste i samtlige land er godt utbygd og til-

byr tjenester til alle lag av befolkningen. Når vi undersøker sektoren nærmere i hvert enkelt land ser vi imidlertid at det finnes flere vesentlige forskjeller mellom landene (Szebehely 2005). Når det gjelder forekomsten av deltid ser vi for eksempel at Finland skiller seg tydelig fra de andre landene ved at majoriteten av omsorgsarbeiderne her arbeider heltid. I 2005 jobbet omkring 90 prosent av de finske deltakerne i undersøkelsen heltid, mens det i de øvrige nordiske landene kun var omkring 40 prosent som jobbet heltid. I NORDCARE II er mønsteret relativt stabilt for Norge og Sverige, mens Danmark har økt andelen heltidsansatte med omtrent ti prosentpoeng. Finland har økt andelen deltidsansatte noe, men framstår fortsatt som et nordisk «annerledesland» – et heltidsland.

Om vi retter søkelyset nærmere mot de tre deltidslandene Danmark, Norge og Sverige og undersøker hvor mange timer de deltidsansatte oppgir at de jobber, ser vi at bildet blir ytterligere nyansert. Som vist i figur 2 ser vi at Norge utmerker seg med en relativt stor andel som jobber kort deltid. I 2005 oppgav 22 prosent at de jobbet under 20 timer i uka, mens andelen som jobbet under 20 timer kun var 1,3 prosent i Danmark og 7 prosent i Sverige. For



Figur 2:
Gjennomsnittlig
antall timer pr. uke,
2005 og 2015.
Kun deltidsansatte.
Tall i prosent

Kilde: NORDCARE I (2005: Danmark 456; Norge 468; Sverige 352) og NORDCARE II (2015: Danmark 414; Norge 529; Sverige 438).

de norske arbeidstakernes del har andelen som jobber kortest deltid krympet inn fem prosentpoeng til 17 prosent i 2015, og det har skjedd en økning i andelen som har lengre deltid. Ikke desto mindre er Norge fortsatt på topp når det gjelder andelen som jobber kort deltid. Om vi sammenligner timefordelingen i 2005 og 2015 ser vi at forskjellen mellom landene er ganske konstant. En av de mest markante endringene er imidlertid at andelen deltidsarbeidende som jobber mellom 30 og 35 timer har økt i Danmark fra 55 prosent i 2005 til 67 prosent i 2015. Det har også skjedd en viss økning i denne kategorien i Sverige (fra 40 til 43 prosent), mens den norske andelen holder seg konstant på 22 prosent.

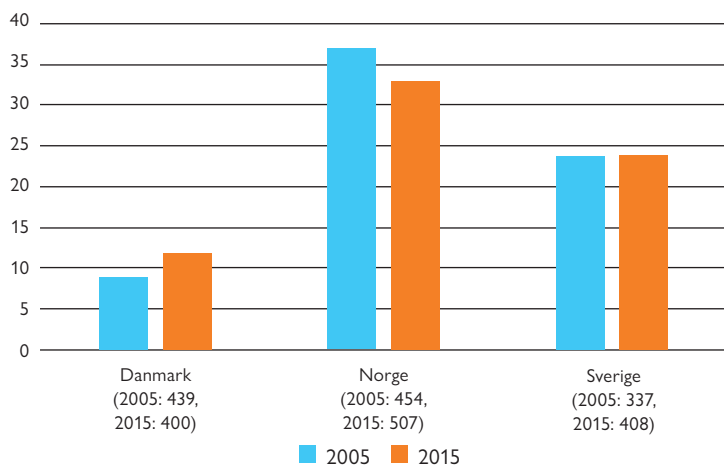
Norge ligger også klart høyere enn både Danmark og Sverige når det gjelder andelen som oppgir at de ønsker å jobbe flere timer. Av figur 3

ser vi at andelen av deltidsansatte som ønsker flere timer er stabilt lav i Danmark, betydelig høyere i Sverige og aller høyest i Norge, skjønt noe lavere i 2015 sammenlignet med 2005.

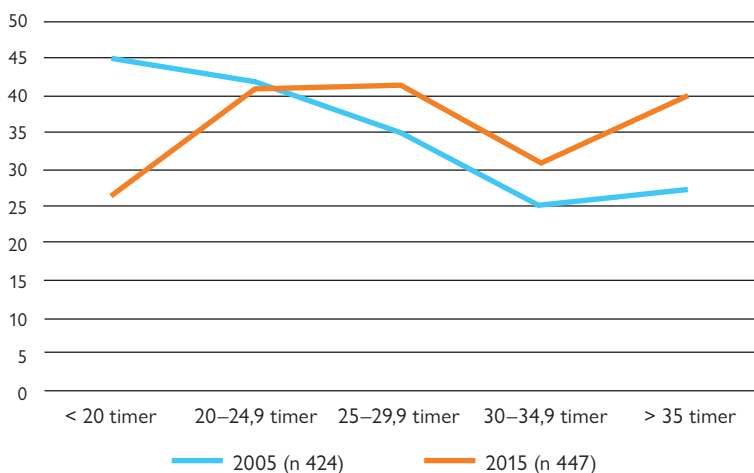
Hvem er de norske omsorgsarbeiderne som ønsker å jobbe flere timer?

At det norske utvalget av omsorgsarbeidere har både et høyt innslag av personer i små stillingsbrøker og en høy andel som rapporterer om ufrivillig deltid, gjør det nærliggende å undersøke om det er en *sammenheng* mellom disse fenomenene. Er det uttrykte ønsket om å jobbe flere timer først og fremst et ønske blant arbeidstakere med kortest deltid?

Figur 4 viser hvordan ønsket (blant deltidsansatte) om å jobbe flere timer fordeler seg etter



Figur 3:
Ønsker å jobbe flere timer.
Prosent



Figur 4:
Deltidsansatte (prosent)
som ønsker å jobbe flere timer

hvor mange timer de jobber. Her ser vi at svarmønsteret i 2015 er forskjellig fra svarmønsteret i 2005. Vi ser på den ene siden endringer i svarene blant pleiere som jobber kort deltid (under 20 timer i uka). I 2005 svarte hele 45 prosent av dem med kort deltid at de ønsket flere timer, mens andelen var bare drøyt 25 prosent i 2015. På den andre siden ser vi også et skifte blant pleiere som jobber lang deltid. Mens andelen som ønsket å jobbe flere timer i 2005 gradvis ble lavere jo lengre deltid de hadde, ser vi i 2015 at det i størst grad er de som jobber lang deltid som uttrykker sterkest ønske om flere timer. Blant dem som jobber mellom 25 og 30 timer i uka og dem som jobber mellom 30 og 35 timer oppgir over 40 prosent at de ønsker seg flere timer. Det kan med andre ord se ut som at de senere årenes oppmerksomhet omkring ufrivillig deltid har medført at kommunene har klart å innfri ønsket om større stillingsbrøker til dem som hadde de minste stillingene, mens de fortsatt har et stykke å gå i arbeidet med å innfri alle arbeidstakers ønske om heltid.

Som figur 4 viser, er det altså ingen entydig sammenheng mellom ønsket om å jobbe flere timer og hvor mange timer de jobber — i alle fall ikke i 2015. Spørsmålet er så om det er andre forhold som kan tenkes å påvirke sannsynligheten for at de deltidsansatte ønsker å jobbe flere timer. Skyldes det relativt høye nivået av ufrivillig deltid at vi stiller unge mennesker — de som er flasket opp med en to-forsørgermodell — bakerst i køen? Er det riktig at de som har jobbet lengst får oppfylt ønsket om en passe stillingsbrøk, mens novisene med lav ansiennitet må vente på «sin tur»? Eller er det rett og slett slik at ønsket om å jobbe flere timer handler om at relativt mange norske arbeidstakere bor i utkantstrøk der jobbmulighetene er få og mange må dele på arbeidet?

For å svare på dette har vi gjort en logistisk regresjonsanalyse⁴ der vi undersøker hvordan ønsket om å jobbe flere timer samvarierer med

antall timer en jobber, med alder og arbeidsplassens beliggenhet — om den ligger i by, tettsted eller på mindre sentrale steder. Analysen er presentert i tabell 1.

Regresjonsanalysen viser at det ikke er noen signifikante forskjeller i ønsket om flere timer basert på arbeidstakernes ulike deltidsbrøker. Forskjellene som kom til syne i figur 4 er dermed ikke statistisk signifikante. Den observerte tendensen om et sterkere ønske om flere timer blant dem med den korteste deltidsbrøken i 2005 skyldes at den gjennomsnittlige alderen blant dem som jobbet kort deltid var lavere i 2005 enn i 2015. Regresjonsanalysen viser at det er alder og ikke deltidsbrøk som gir signifikante⁵ variasjoner i ønsket om flere timer. Det er de yngste arbeidstakerne som i størst grad ønsker seg flere timer — jo lavere alder, desto høyere andel ønsker seg flere timer.

Variabelen for arbeidsstedets beliggenhet viser at de som jobber i byer og tettsteder i mindre grad ønsker flere timer sammenlignet med dem som jobber i distriktene (oddsrate på 0,704). Forskjellen er likevel ikke statistisk signifikant. Vi kan med andre ord ikke utelukke at sammenhengen er tilfeldig.

Variabelen for ansiennitet viser at jo kortere ansiennitet, dess høyere andel svarer at de ønsker å jobbe mer. Den blå linjen i figur 5 viser andelen nyansatte som ønsker å jobbe flere timer fordelt etter alder. Blant nyansatte arbeidstakere under 35 år er den predikerte andelen som ønsker seg

arbeidstimer har sammenheng med egenskaper og kjennetegn på gruppenivå. I tabellen er sannsynligheter presentert som oddsrate. Oddsrate er et forholdstall som viser hvor mange ganger oddsen øker eller avtar. Oddsrate over 1 betyr at noe blir mer sannsynlig, mens oddsrate under 1 betyr at det blir mindre sannsynlig. Den logistiske regresjonsanalysen bygger på forutsetningen om at den logistiske regresjonskurven gir en korrekt beskrivelse av den empiriske sammenhengen mellom variablene (modellen passer til data). Denne forutsetningen testes ved en goodness-of-fit test, og vil alltid være oppfylt når variablene er dikotome.

⁵ Statistisk signifikans angir sannsynligheten for hvorvidt en observert sammenheng er resultat av tilfeldigheter eller ikke. Den vanlige grensen for statistisk signifikans er på fem prosent. Det vil si at det er mindre enn fem prosent sannsynlighet for at en observert sammenheng har oppstått tilfeldig.

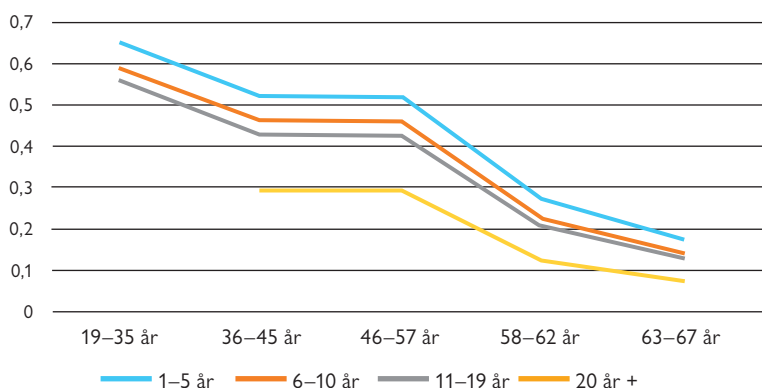
⁴ Logistisk regresjonsanalyse er en analyseteknikk som ofte benyttes når en avhengig variabel har to mulige utfall. Analysen viser hvordan sannsynligheten for å ha et ønske om flere

	Oddsrate		Std.feil
Alder (ref.: 63–67 år)			
19–35 år	9,359	***	4,972
36–45 år	5,491	***	2,790
46–57 år	5,361	***	2,627
58–62 år	1,853		0,971
Deltidsbrøk (ref.: 35 timer)			
<20	1,251		0,558
20–24,9	1,621		0,719
25–29,9	1,319		0,578
30–34,9	0,768		0,341
Sentralitet (ref.: distrikt)			
By	0,704		0,197
Sentralt sted	1,013		0,169
Ansiennitet (ref.: 20 år eller mer)			
1–5 år	2,678	***	0,802
6–9 år	2,083	**	0,538
10–9 år	1,836	**	0,354
2015	1,134		0,183
Konstantledd	0,062	*	0,039

Tabell 1:
Logistisk
regresjonsanalyse
av ønsket om
flere timer *

* Regresjonsanalysens
forutsetninger er
oppfylt.

-2LL: -477,07; N: 821; *p<0,05, ** p< 0,01, *** p < 0,001



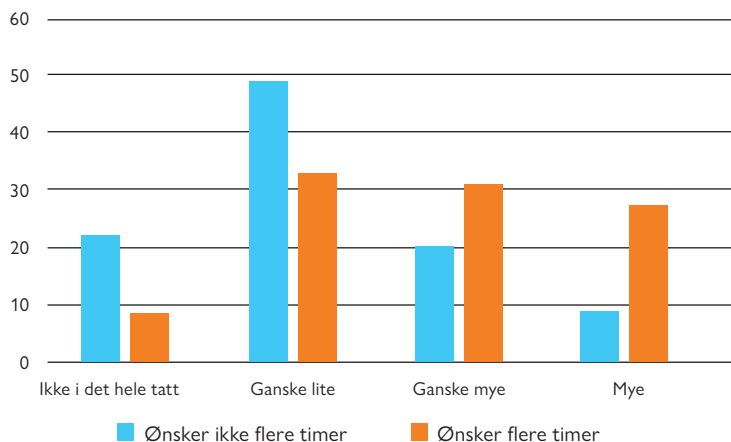
Figur 5:
Andelen (prosent) som
ønsker seg høyere stilling
fordelt etter alder og
ansiennitet

flere timer hele 65 prosent og i aldersgruppene 36–45 og 46–57 år over 50 prosent. I motsatt ende ser vi at det blant arbeidstakere i alderskategorien 63–67 år med 20 års ansiennitet eller under er ti prosent som ønsker å jobbe mer.

Når vi kontrollerer for hvorvidt kvinnene har barn, for deres barns alder og deres egenvurdert helse, viser analysen de samme resultatene. Med dette kan vi konkludere at ufrivillig deltid i betydelig grad handler om unge arbeidstakere

som «venter på tur» til å komme inn på deltids-systemets A-lag. At de ønsker seg større stilling, uansett omsorgsforpliktelser og uansett helsetilstand, tyder på at det er et generasjonsfenomen. Det er en ny generasjon arbeidstakere som tar retten til barnehageplass og fullverdig deltakelse i yrkeslivet som en selvfølge.

At deltidssystemet er en ulempe for yngre mennesker synes å være alminnelig kjent blant dem som jobber i sektoren. Hele 93 prosent av



Figur 6:
Bekymret for lønn fordelt
etter ønske om flere arbeidstimer
(N = 731)

de norske respondentene sier seg enig i at heltid ville gjøre yrket mer attraktivt.

Spørreskjemaet fra 2015 inneholder et spørsmål om hvorvidt arbeidstakerne er urolig for at lønnen ikke strekker til for å dekke deres utgifter. Ikke overaskende fant vi at bekymring for økonomi varierer med ufrivillig deltid. 60 prosent av dem som jobber ufrivillig deltid oppgir at de er svært urolig eller ganske urolig for at lønnen ikke strekker til, mot 30 prosent blant de øvrige (de som jobber heltid eller frivillig deltid).

Er deltid gunstig for å mestre stress?

Majoriteten av de spurte i NORDCARE-undersøkelsene oppgir at de er fornøyd med antallet timer de jobber (figur 3). Sett i lys av den logistiske regresjonsanalysen over finner vi at det i overveiende grad er de godt voksne arbeidstakerne med lang ansiennitet som ikke ønsker å jobbe flere timer. Blant dem som er over 60 år oppgir over 90 prosent at de ikke ønsker flere timer, og blant dem mellom 50 og 60 år er omkring 80 prosent tilsynelatende fornøyd med den deltidsstillingen de har. Vårt spørreskjema har ingen spørsmål som direkte gir oss svar på hvorfor de sier seg fornøyd med å jobbe deltid. Ut fra det vi vet fra tidligere undersøkelser (se over) er det imidlertid nærliggende å tro at det for mange kvinner i de eldste aldersgruppene handler om at de vanemessig har tilpasset seg deltidskulturen – enten fordi det gir dem økt frihet til å prioritere andre oppgaver og/eller fordi de anser deltid

som en beskyttelse mot påkjenninger i yrket (Nicolaysen & Bråthen 2012).

Om vi forutsetter at de som velger og ønsker deltid gjør dette for å beskytte seg mot påkjenninger i yrket, skulle vi tro at de som jobber deltid generelt opplever arbeidet som mindre travelt enn dem som jobber heltid. Spørsmålene i tabell 2 handler om opplevelser av travelhet og tidspress i jobben. Gjennomsnittsskårene viser at heltidsansatte rapporterer om marginalt høyere nivå av tidspress sammenlignet med dem som jobber deltid, men begge grupper oppgir at de jevnlig erfarer at de har for mye å gjøre og føler seg utilstrekkelige overfor hjelpemottakerne. Dette bildet understøtter tidligere forskning som forteller at deltidsarbeidende ofte jobber på de travleste tidene på døgnet og at de dermed ikke opplever arbeidet som mindre travelt enn andre (Ingstad & Kvande 2011).

Tabell 2: Opplevelse av travelhet og press i jobben

	Heltid	Deltid	N
Har du for mye å gjøre på jobben?	3,3	3,2	1446
Hender det at du kjenner deg utilstrekkelig fordi hjelpemottakeren ikke får den hjelpen du anser er rimelig?	3,1	3,1	1442

Det kunne likevel tenkes at deltidsarbeidende, ettersom de stort sett vil ha mer fri fra jobb til å «hente seg inn», vil være bedre rustet til å tåle de helsemessige påkjenningene som følger med travelheten i omsorgsyirket. Dersom dette er tilfelle er det rimelig å anta at de vil være mindre plaget av fysiske og psykiske belastninger i arbeidet. For å undersøke denne hypotesen har vi konstruert to indekser for henholdsvis psykisk og fysisk belastning på jobben. Indeksen for fysisk belastning består av to spørsmål: a) Hender det at du kjenner deg kroppslig trøtt når du er ferdig på jobb? og b) Hender det at du har vondt i ryggen når du er ferdig på jobb?

Indeksen for psykisk belastning består også av to spørsmål: a) Hender det at du kjenner deg psykisk utmattet når du er ferdig på jobb? og b) Hender det at du har vanskelig for å sove fordi tankene kverner om jobben? Spørsmålene ble besvart på en skala fra 1 til 5 hvor verdien 1 tilsvarer at disse hendelsene aldri inntreffer og verdien 5 tilsvarer at de stort sett alltid inntreffer.

Tabell 3 viser gjennomsnittskårer, standardavvik og antall svar for henholdsvis fysisk og psykisk belastning fordelt etter heltids- eller deltidsstilling. Som det framgår av tabellen rapporterer arbeidstakerne generelt om et høyt belastningsnivå når det gjelder både fysiske og psykiske påkjenninger. Imidlertid finner vi ingen

forskjeller i rapportert belastningsnivå mellom dem som jobber heltid og dem som jobber deltid.

For å undersøke om heltid/deltid har betydning for bestemte grupper av arbeidstakere har vi laget en mer finmasket analyse. Vi har brukt lineær regresjonsanalyse⁶ for å undersøke hvorvidt dette funnet ser annerledes ut når vi kontrollerer for alder. Vi finner at mønsteret holder seg relativt konstant (se tabell 4).

Vi finner altså lite som tyder på at deltidsansatte opplever mindre press og belastninger i arbeidet sammenlignet med heltidsansatte. Derimot finner vi at selvrapportert belastningsnivå samvarierer med en rekke forhold knyttet til arbeidsmiljøet. Vi finner blant annet at «å ha for mye å gjøre», «å mangle støtte fra sin nærmeste leder» og «å kjenne uro for endringer i arbeidssituasjonen på grunn av omorganisering eller nye arbeidsmetoder» øker opplevelsen av fysisk belastning (tabell 5).

Vi har undersøkt hvorvidt det å jobbe flere typer skift øker nivået av rapporterte fysiske belastninger, men sammenhengen er ikke statistisk signifikant etter kontroll for arbeidsforhold. Det er med andre ord arbeidsforholdene som spiller en rolle for hvor fysisk belastet helsefagarbeiderne rapporterer å være, og ikke hvor mye de jobber eller når på døgnet de jobber.

Vi har også undersøkt hvordan de selvrapporterte psykiske belastninger varierer med arbeidsforhold og skiftordninger (se tabell 6). Vi finner at de som primært jobber kveldsvakter er tilbøyelig til å rapportere om et høyere nivå av psykiske belastninger sammenlignet med

Tabell 3: Fysiske og psykiske belastninger. Sammenligning mellom heltids- og deltidsansatte

		Fysisk belastning	Psykisk belastning
Heltid	Gjennomsnitt	3,6	2,9
	Std. avvik	0,9	0,9
	N	498	499
Deltid	Gjennomsnitt	3,6	2,9
	Std. avvik	0,9	0,9
	N	964	965
Totalt	Gjennomsnitt	3,6	2,9
	Std. avvik	0,9	0,9
	N	1462	1464

⁶ Lineær regresjonsanalyse brukes ofte for variabler som har fem eller flere kategorier som er rangordnet. Analysen viser hvordan gjennomsnittsverdien på den avhengige variabelen øker eller reduseres med egenskaper og kjennetegn på gruppenivå. Den lineære regresjonsanalysen bygger på forutsetningene om at regresjonskurven er lineær, at restleddene er normalfordelt, har lik spredning rundt regresjonskurven og at de ikke er korrelert med hverandre (Skog 2004). Vi har testet for avvik fra forutsetningene om restleddsvariasjonen. Vi finner noe avvik, men ettersom dette i hovedsak påvirker beregningen av standardfeilene, og dermed statistisk signifikans, har vi sjekket modellen med robuste standardfeil som tar høyde for ujevn spredning. Resultatene er fremdeles signifikante.

	Fysisk belastning		Psykisk belastning	
	B	Std.feil	B	Std.feil
Deltidsansatt	-0,029	0,048	0,036	0,049
Alder (ref. 63–67 år)				
19–35 år	0,210	0,108	0,138	0,111
36–45 år	0,063	0,104	0,007	0,106
46–57 år	0,076	0,097	0,124	0,099
58–62 år	0,090	0,104	0,026	0,106
2015	0,069	0,046	0,072	0,047
Konstantledd	3,465	0,101	2,738	0,103
	R2 0,1%, N 1429		R2 0,2%, N 1431	

Tabell 4:

Fysiske og psykiske belastninger blant deltidsarbeidende. Kontrollert for alder

	B	Std.feil	B	Std.feil
Deltidsarbeid (ref.: 35 timer)	-0,071	0,056	-0,022	0,056
Alder (ref.: 63–67 år)				
19–35 år	0,180	0,120	0,141	0,120
36–45 år	-0,091	0,114	-0,069	0,113
46–57 år	-0,002	0,101	-0,025	0,101
58–62 år	0,008	0,107	0,014	0,106
Hvordan er din helse i alminnelighet?	-0,413	***	-0,391	***
Arbeidsforhold				
Har du for mye å gjøre?	0,349	***	0,198	***
Kan du påvirke hvordan arbeidet skal legges opp?	-0,033		-0,007	
Får du støtte i arbeidet av din nærmeste sjef?	-0,119	***	-0,093	**
Hender det at du kjenner deg utilstrekkelig?	0,064		-0,044	
Er du urolig for at din arbeidssituasjon skal endres?	0,108	***	0,079	*
Hvor ofte hender det at:				
Du må jobbe overtid?			-0,035	
Du må jobbe ubetalt?			0,054	
Du må hoppe over lunsjen for å rekke...?			0,083	***
Det mangler personale?			0,058	*
Du rekker ikke å gjøre alt hos en hjelpemottaker?			0,129	***
Konstant	4,143	***	3,857	***
Obs 721			679	
R2 32 %			38 %	

Tabell 5:

Fysiske belastninger

Tabell 6:

Psykiske
belastninger

	B	Std.feil	B	Std.feil
Deltidsarbeid (ref.: 35 timer)	0,068	0,063	0,065	0,063
Alder (ref.: 63–67 år)				
19–35 år	0,076	0,137	0,095	0,138
36–45 år	-0,043	0,131	-0,067	0,132
46–57 år	0,104	0,116	0,093	0,117
58–62 år	0,150	0,122	0,085	0,124
Hvordan er din helse i alminnelighet?	-0,245 ***	0,040	-0,249 ***	0,040
Arbeidsforhold				
Er arbeidsoppgavene dine interessante og meningsfylte?	-0,054	0,074	-0,073	0,075
Har du for mye å gjøre?	0,168 **	0,058	0,321 ***	0,056
Har du mulighet til å lære noe nytt og utvikles i yrket?	-0,016	0,052	0,018	0,053
Kan du påvirke hvordan arbeidet skal legges opp?	-0,030	0,046	-0,041	0,047
Har du tid til å diskutere arbeidet med dine kollegaer?	-0,056	0,053	-0,125 *	0,053
Får du støtte i arbeidet av din nærmeste sjef?	-0,060	0,045	-0,059	0,046
Får du videreutdanning?	-0,084 *	0,039	-0,084 *	0,040
Har du mulighet til å bruke din utdanning?	0,027	0,044	0,032	0,045
Hender det at du kjenner deg utilstrekkelig?	0,089	0,054	0,193 ***	0,053
Er du urolig for at din arbeidssituasjon skal endres?	0,041	0,037	0,065	0,037
Hvor ofte hender det at:				
Du må jobbe overtid?	0,048	0,042	0,050	0,042
Du må jobbe ubetalt?	0,112 **	0,034	0,110 **	0,034
Du må hoppe over lunsjen for å rekke...?	0,014	0,029	0,013	0,029
Det mangler personale?	-0,016	0,033	-0,011	0,033
Du rekker ikke å gjøre alt hos en hjelpemottaker?	0,177 ***	0,034	0,184 ***	0,033
Antall skift (ref.: ett skift)				
To skift			-0,043	0,207
Tre skift			-0,162	0,221
Fire skift			-0,328	0,284
Arbeidstidspunkt (ref.: dag)				
Kveld			0,358 **	0,123
Helg			-0,058	0,188
Natt			0,156	0,114
Konstant	2,842 ***	0,424	2,792 ***	0,436
Obs	658		657	
R2	33 %		34 %	

dem som jobber dag, helg og natt. Det kan ha sammenheng med at det er vanskelig å få sove etter kveldsvakt. Analysen av spørsmålet «Hender det at du kjenner deg psykisk utmattet når du er ferdig på jobb?» viser at kveldsvaktene fremdeles har signifikant høyere skår på dette spørsmålet sammenlignet med dag-, helge- og nattevakter.

Det er for øvrig ingen sammenheng mellom deltid og grad av psykiske belastninger. Som tabell 6 viser vil opplevelsen av psykiske belastninger bero på om man har for mye å gjøre, mangler tid til å diskutere arbeidet med sine kollegaer og kjenner seg utilstrekkelig overfor beboernes hjelpebehov samt uroer seg for endringer i arbeidssituasjonen.

Oppsummert viser resultatene at det er forholdene i arbeidsmiljøet som bestemmer hvor belastet arbeidstakerne rapporterer å være, ikke stillingsbrøk eller skiftordning, med unntak av et høyere rapportert nivå av psykiske belastninger fra kveldsvaktene.

Oppsummering og diskusjon

I innledningen til denne artikkelen viste vi til erfaringer fra unge helsefagarbeidere som opplever at de etter endt utdanning blir avspist med små stillinger og vikarjobbing. Med dette utgangspunktet har vi undersøkt nærmere hvor utbredt og særnorske slike erfaringer er. Basert på to parallelle undersøkelser blant helsefagarbeidere – NORDCARE-undersøkelsene, gjennomført i 2005 og 2015 – finner vi at norske helsefagarbeidere skiller seg ut med en relativt høy andel deltidsansatte og en relativt høy andel som jobber *kort deltid* (jf. figur 2). Dette betyr at Norge ikke bare står i kontrast til Finland der ni av ti jobber heltid, men også i kontrast til de øvrige nordiske landene der deltid er vanlig. Vi finner at 35 prosent av deltidsarbeidende i Norge jobber under 25 timer pr. uke, mens bare sju prosent jobber så få timer i det danske utvalget. I Danmark jobber majoriteten (tre firedeler) av deltidsarbeidende over 30 timer pr. uke, mens det er en firedel av de norske deltidsarbeidende som ligger på dette timenivået. Norge har også

Norge ligger fortsatt på topp når det gjelder andelen som oppgir at de ønsker å jobbe flere timer.

høyeste andelen «undersysselsatte» – andelen som oppgir at de *ønsker å jobbe flere timer*. En av tre norske deltidsarbeidende oppgir at de ønsker å jobbe flere timer. Til sammenligning er andelen drøyt ti prosent i Danmark og 24 prosent i Sverige.

Om vi sammenligner data fra NORDCARE I og NORDCARE II, finner vi at svarmønsteret har holdt seg stabilt over lengre tid, til tross for at det de senere årene har vært en stor satsing på å redusere omfanget av småstillinger og ufrivillig deltid. De norske tallene fra NORDCARE-undersøkelsene viser at det i løpet av tiåret mellom 2005 og 2015 kun var en marginal økning i andelen heltidsansatte og kun en marginal nedgang i andelen som jobbet kort deltid. Norge ligger fortsatt på topp når det gjelder andelen som oppgir at de ønsker å jobbe flere timer. Sammenligner vi de norske endringene med endringene som har funnet sted i Danmark i samme tidsperiode, blir det tydelig at det norske deltidsregimet er mer fastlåst (jf. figur 2). Tallene fra Danmark viser at andelen heltidsansatte økte med 15 prosentpoeng mellom 2005 og 2015, mens den norske økningen var på kun tre prosentpoeng. I Danmark økte dessuten andelen deltidsarbeidende som jobber over 30 timer i uka med 12 prosentpoeng, men økte med kun ett prosentpoeng i Norge. Spørsmålet er hvorfor det norske mønsteret er så konstant. Hvorfor har ikke satsingene på å redusere omfanget av småstillinger og ufrivillig deltid satt et tydeligere avtrykk i NORDCARE-data?

Når det gjelder å anslå hvor vellykket satsingen på å redusere ufrivillig deltid har vært, må det sies at andre undersøkelser har anslått at bevegelsen har vært større (se for eksempel Moland 2015). Dette kan skyldes at mange har prioritert å tilby større stillinger til sykepleiere. NORDCARE-undersøkelsen, som kun omfatter

I dag er det bred enighet om at det fastlåste deltidssystemet gjør det vanskelig å rekruttere og beholde kompetent personale.

helsefagarbeidere, tyder på at det fortsatt er mange stillinger i helse og omsorgssektoren som er innrettet mot å tette huller i turnussystemet.

Mot denne bakgrunnen mener vi fastlåsheten i det norske deltidssystemet må sees i sammenheng med den strukturelle ubalansen som ble skapt i turnussystemet i 1987 da alle norske arbeidstakere fikk redusert sin ukentlige arbeidstid. Som vi redegjorde for i innledningen ble arbeidstidsreduksjonen i helse- og omsorgssektoren gjennomført ved å gi ansatte en ekstra frihelg innenfor rammen av det etablerte turnussystemet. Dermed gjorde man seg avhengig av ekstra sysselsatte i små stillinger som kunne tette igjen huller i turnusen. Det er ingen naturlov som sier at det må være to sysselsatte for å opprettholde et system der ansatte jobber hver tredje helg. En alternativ løsning vil imidlertid innebære å legge en ny grunnturnus som «går opp» med hele stillinger (Amble 2016).

At det, til tross for en uttalt vilje til å «gjøre noe» med deltidssystemet, har vært små forandringer å spore mellom 2005 og 2015, kan tyde på at det i begrenset grad har vært satset på *strukturelt tiltak* som søker å gjøre noe med grunnturnusen. Vi vet at mange kommuner har satset på *administrasjonstiltak* orientert mot å få bukt med ufrivillig deltid, for eksempel gjennom å opprette timebanker eller å tilby kombinasjonsstillinger. Å skulle gjøre mer gjennomgripende endringer i form av en ny grunnturnus tilpasset hele stillinger vil kreve mot og risikovilje fra arbeidsgivers side ettersom endringen også vil berøre ansatte som har tilpasset systemet på en måte som fungerer bra. Ansatte som har innrettet livet sitt etter en liten deltidsjobb lar seg ikke uten videre overtale til å jobbe mer (Moland & Bråthen 2012). Noen vil motsette seg endring fordi en jevnere fordeling av ubekvemme vakter vil bety at de mister privilegier (Ingstad 2016).

Det er også nærliggende at kommunale ledere som er presset til å ta kortsiktige økonomiske hensyn vil vegre seg mot så radikale grep. De vil fortsatt se fordeler ved å ha sysselsatte i små stillingsbrøker som er fleksible og villig til å ta ekstravakter uten at det utløser overtidsbetaling.

I dag er det bred enighet om at det fastlåste deltidssystemet gjør det vanskelig å rekruttere og beholde kompetent personale. Våre analyser viser at ønsket om å jobbe flere timer er utbredt blant helsefagarbeidere – og da særlig blant de yngre og dem med lav ansiennitet. Undersøkelsen understøtter antakelsen om at unge mennesker som følger myndighetenes oppfordringer om å søke seg til omsorgsyret i praksis blir «lurt inn» i deltidsarbeidsledighet. Yngre mennesker fra alle samfunnsklasser anser full stilling som et nødvendig fundament for å stifte familie og etablere seg på bolig- og arbeidsmarkedet (Ellingsæter & Pedersen 2013). De som velger helsefag møter en ansettelsespraksis som er tilpasset en halvannen forsørgermodell – en foreldet modell der far er hovedforsørger og mor deltidsarbeidende. Slike erfaringer svekker helsefagutdanningenes renommé.

En av de store utfordringene ved å legge om turnussystemet handler om at arbeidsstyrken er sammensatt. Den består ikke primært av yngre rekrutter, men i stor grad av eldre arbeidstakere hvorav flere vil oppleve at de har behov for å begrense arbeidsmengden. Vi vet at enkelte velger deltid fordi de antar det vil gi mulighet til å restituere seg mellom vaktene (Nicholaysen & Bråthen 2012). Imidlertid befinner mange av disse deltidsarbeidende seg i et B-lag der de i praksis også blir påført belastninger og stress i form av relativt mange oppmøtedager, ubekvemme vakter og manglende overblikk og kontroll i arbeidet (Ingstad & Kvande 2011, Abrahamsen m.fl. 2012). Våre analyser basert på data fra NORDCARE tyder på at fysiske og psykiske påkjenninger i arbeidet er like utbredt blant deltids- og heltidsarbeidende. Etter vår oppfatning er dette nok en grunn til å foreta en grunnleggende endring av turnussystemet. Arbeid med å skape et bærekraftig turnussystem bør, i tillegg til å ta sikte på et system

som går opp med hele stillinger, også sikte mot å skape god balanse mellom restitusjon og arbeid (Amble 2016).

Dagens turnussystem bidrar til lekkasjeprosblemer i to ender. Det er et system som framstår som lite attraktivt for yngre mennesker som er på jakt etter et yrke de kan leve av. På samme tid er det et system som er dårlig tilrettelagt for «slitere» som har behov for forutsigbarhet og restitusjon i arbeidet. Forskere som

har undersøkt hvordan arbeidstidsorganiseringen kan tilpasses heltid understreker at det ikke finnes en enkel standardmodell å anbefale (se Ingstad (red.) 2016 for en oppsummering). Nye grunnturnuser basert på hele stillinger må imidlertid legge til rette for en balansert rytme mellom dager med arbeid og helt fri, en rettferdig fordeling av ubekvem arbeidstid og tilstrekkelig rom for forhandling med tanke på å tilpasse vakter til eget liv.

KILDER

Abrahamsen, B., Holte, K.A. & Marjukka, L. (2012). *Work-Family interference: Nurses in Norway and Finland. Professions and Professionalism*, 2, 60–75.

Abrahamsen, B. (2014). Nye sykepleiestudenter mindre interessert i deltidsarbeid. Nyhetsbrev nr. 2, Senter for profesjonsstudier, www.hioa.no/Om-OsloMet/SPS/Nyhetsbrev/SPS-Nyhetsbrev-nr-2-2014/Nye-sykepleierstudenter-mindre-interessert-i-deltidsarbeid

Adresseavisen (2017). «Jeg må fraråde alle å bli helsefagarbeider. Yrket er rett og slett en stor bløff». (Arbeidsledig helsefagarbeider Nina Korneliussen, debattinnlegg 23.1.2017)

Amble, N. (2008). Ikke fullt og helt men stykkevis og delt – om det uønskede deltidsarbeidets vesen. Søkelys på arbeidslivet, 3, 367–380.

Amble, N. (2016). 3-3-turnus, i Ingstad, K. (red.) *Turnus som fremmer heltidskultur*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Amble, N. & Ingstad, K. (2016). *Arbeidstid – en kjønnset kategori*, i Ingstad K. (red.) *Turnus som fremmer heltidskultur*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Boge J. & Petersen, K.A. (2016). *Dei som aldri kan seie nei*. Kronikk. Bergens Tidende 18.1. 2016.

Dahle, R. (2016). *Heltidssykepleieren som forsvant*. Tidsskrift for kjønnsforskning, 3, (4): 20–37.

Drange, I. & Egeland, C. (2014). *Part-time work in the Nordic region II A*

research review on important reasons, Tema Nord 560, København: Nordisk ministerråd.

Ellingsæter A.L. & Pedersen, E. (2013). *Fruktbarhetens fundament i den norske velferdsstaten*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 54 (1), 3–29.

Fagbladet (2018). *Norge ligger på topp i bruk av deltid, og vi har flest som jobber ufrivillig deltid* (Karin Svendsen).

Gautun, H. & Hermansen Å. (2011). *Eldreomsorg under press: Kommunenenes helse og omsorgstilbud til eldre*. Oslo: Fafo-rapport no. 12.

Høst, H., Reegaard, K., Reiling, R., Skålholt, A. & Hagen Tønder, A. (2015). *Yrkesutdanninger med svak forankring i arbeidslivet. En kunnskapsoppsummering*. Oslo: NIFU-rapport no. 16.

Ingelsrud I. H. & Falkum, E. (2018). *Helsefagarbeidernes muligheter for utvikling og bruk av kunnskap og ferdigheter i arbeidet*. Rapport fra helsefagarbeidere i Delta.

Ingstad, K. (2016) *Innovasjon i turnus: Hvordan etablere en heltidskultur*. Ingstad, K. (red.) *Turnus som fremmer heltidskultur*, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Ingstad, K. & Kvande, E. (2011). *Arbeid i sykehjem – for belastende for heltid?* Søkelys på arbeidslivet, 28 (1–2), 42–55.

Meld. St.25 (2005–2006). *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*.

Meld. St. 29 (2010–2011). *Felles*

ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.

Moland, L.E. (2015). *Større stillinger og bedre drift. Evaluering av programmet Ufrivillig deltid*. Oslo: Fafo-rapport no. 25.

Moland, L.E. (2013). *Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere for heltid*. Oslo: Fafo-rapport no. 27.

Moland, L.E. (2009). *Ønsket og uønsket deltid– konsekvenser for arbeidstaker, arbeidsgiver og tjenestetilbud*. Oslo: Fafo-rapport no. 15.

Moland, L.E. (1994). *De små grå. Deltidsarbeid og ansettelsesformer i kommunene*. Oslo: Fafo-rapport no. 171.

Nicolaysen H. & Bråthen, K. (2012). *Frivillig deltid– en privatsak?*, Oslo: Fafo-rapport no. 49.

Nyen, T., Skålholt, A. & Tønder A.H. (2013). *Fagbrevet som grunnlag for arbeid og videre utdanning, i Høst: Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen. Fokus på opplæringen i bedrift*. Oslo: Nifu-rapport 12.

Skålholt, A., Høst, H., Nyen, T. & Tønder A.H. (2013). *Å bli helsefagarbeider. En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget*. Oslo: Nifu-rapport no. 5.

Vogt, K.C. (2016). *Yrkesfagene, i Frønes & Kjølrsrud (red.) Det norske samfunn, bind II, 7. utgave*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fagforbundet er utålmodig etter å få på plass heltid

Den kommunale helse- og omsorgssektoren vil stå overfor store problemer i framtida. Det gjelder både økt behov for kompetanse og rekruttering av arbeidstakere.

Pasientene blir skrevet ut fra sykehus tidligere enn før, og har derfor et større behov for godt utdanna pleiepersonell.

For å klare disse utfordringene mener Fagforbundet at det er viktig å etablere en heltidskultur. Forbundet har hatt dette på dagsordenen i mange år, og er glad for at flere samfunnsaktører nå deltar i debatten. Vi mener at det ikke finnes en enkel løsning, men at det er mange muligheter innenfor dagens lov- og avtaleverk. Samtidig har vi også sett at om vi finner svaret ett sted, trenger det ikke å ha direkte overføringsverdi til andre områder. Likevel er det viktig å dele erfaringer med hverandre.

God ledelse viktigst

Ett av verktøyene i dette arbeidet er god ledelse. Å være mellomleder i denne sektoren krever høy kompetanse og mye erfaring. Det dreier seg om

døgnbemannede enheter der du har personalansvar for de ansatte. Virksomheten er åpen til alle tider av døgnet, året rundt.

De ansatte skal være gode omsorgspersoner, ha faglig kompetanse og trygghet til å ta kompliserte avgjørelser om menneskers helse- og pleiebehov på kort tid. Kunnskapsnivået er forskjellig, og stillingsstørrelsen varierer fra under ti prosent til hundre prosent. Enkelte jobber bare om natta, mens andre varierer arbeidstida si gjennom hele døgnet. Informasjonsbehovet om brukerne/pasientene varierer om du var på jobb dagen før, eller om det er en uke eller mer siden du har vært på jobb.

Se hver enkelt ansatt

Ledere må ha endringskompetanse, kunne prosessorientert ledelse, ha styrke til å stå i konflikter og evne til å ta beslutninger som ikke alltid er populære. Det holder ikke å være faglig engasjert og dyktig.

Som leder må du se den enkelte ansattes behov, men også kunne forsvare at ikke alle kan få oppfylt sine behov. Du kan ha ansatte som gjerne vil jobbe mer enn arbeidsmiljøloven tillater, og du har ansatte som ikke vil jobbe annet enn dagvakter.

Trepartssamarbeidet er en felles forpliktelse for å skape suksess.

Lederkunnskap som bør deles

Fra ledernivået over har ledere et press på seg for å få ned sykefraværet. De må ha budsjettkontroll og de må forholde seg til nedskjæringer. Dette kan fort føles som et umenneskelig press å stå i, men gode ledere har vist at de klarer det. De klarer å gjennomføre gode prosesser i personalgruppa. De klarer å endre turnuser slik at ansatte får høyere stillingsbrøker, reorganisere arbeidet på avdelinga slik at det blir mer effektivt, bruke rett person på rett plass, samtidig som sykefraværet går ned.

Disse lederne har kunnskap om sektoren fra en helse- og sosialfaglig bachelor og mulig lederutdanning, men det viktigste er at de har trygghet og erfaring fra å stå i de endringsprosessene som må til.

Samarbeid gir resultater

Et godt trepartssamarbeid mellom administrativt nivå i kommunen, de ansatte ved deres tilitsvalgte og politikerne, mener vi i Fagforbundet er viktig for å kunne lykkes. Trepertssamarbeidet er en felles forpliktelse for å skape suksess.

Partene jobber sammen for å skape gjensidig tillit både internt og eksternt. Sammen forener de målet om jobbtrygghet med fleksibilitet.

Et viktig prinsipp i partssamarbeidet er konsensusprinsippet. For at det skal lykkes, må det etableres en kommunikasjon preget av åpenhet og evne til å lytte. Målet er ikke å «vinne» en diskusjon, men å komme til omforent enighet.

Arbeidet går for seint

Bemanningen er også ofte for lav i virksomhetene. Økt bemanningsfaktor, eller at kommunene organiserer egne bemanningsenheter, kan føre til at det i de aller fleste tilfellene ikke vil være nødvendig med ekstra innleie ved sykdom. Midler til dette kan tas fra dagens vikarbudsjett.

Fagforbundet er utålmodig i dette arbeidet. Det er ingen grunn til å sitte og vente. Vi har en arbeidsmiljølov og et avtaleverk som er gode redskaper for å skape heltid med forutsigbare og trygge arbeidsforhold for alle ansatte.

*Mette Nord,
leder i Fagforbundet*

OM FAGFORBUNDET

Fagforbundet er LOs største forbund, med over 370 000 medlemmer. Vår hovedoppgave er å sikre medlemmene gode og trygge lønns- og arbeidsvilkår. Som landets største arbeidstakerorganisasjon har vi også tyngde og politisk gjennomslagskraft til å styrke og videreutvikle velferdsstaten.

Fagforbundet organiserer arbeidstakere i kommunale, fylkeskommunale, statlige, private og offentlige virksomheter og i sykehusene med alle støttefunksjoner. Læringer, skoleelever og studenter er også velkomne som medlemmer.

Fagforbundet mener at kommunene skal ha sunn økonomi, fordi du skal ha tilgang på gode velferdstjenester uansett hvor du bor og hvor tykk lommebok du har. Av samme grunn jobber vi også for bedre kvalitet og gode yrkesfaglige tilbud, og mot privatisering og konkurranseutsetting.

Fagforbundet arbeider for likestilling og likeverd i et mangfoldig arbeidsliv. Vi kjemper for likelønn og lik status mellom kvinnedominerte og mannsdominerte yrker.



FAGFORBUNDET

VOLD OG TRUSLER OM VOLD I FØRSTELINJEN

– en kommentar

Altfor mange arbeidstakere utsettes for vold og trusler hvert eneste år. Ansatte i helse- og sosialsektoren er mest utsatt, men også trafikkbetjenter og ansatte innenfor offentlig administrasjon, kollektiv transport og undervisning opplever vold eller trusler om vold. Fagforbundet er svært opptatt av at arbeidstakere skal ha en trygg arbeidshverdag, men vi vet at våre medlemmer daglig møter mennesker i vanskelige livssituasjoner. Enkelte yrkesgrupper opplever en økning av vold og trusler. Noen har blitt utsatt for fysiske angrep, og enda flere har opplevd trusler og truende atferd, som utskjelling, sjikane og trakassering.

Omfanget av vold og trusler kan reduseres ved å arbeide systematisk med sentrale rammebetingelser for tjenestene. Derfor arbeider Fagforbundet for å styrke bemanningen, å sikre riktig

kompetanse og å øke bruken av tekniske hjelpemidler som kan styrke sikkerheten. I tillegg jobber vi for å synliggjøre betydningen av godt samarbeid mellom ledere, tillitsvalgte, verneombud og kolleger i inn-satsen for å forebygge uønskede hendelser, samt å minimere negative konsekvenser av slike.

Artikkelen *Vold og trusler om vold i førstelinjen* beskriver på en god måte hvilket ansvar (formelt/uformelt) som påligger ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte/kolleger i arbeidet med å planlegge for å redusere vold og trusler. Staten har et overordnet ansvar for at vold og trusler om vold ikke får øke i omfang. Regelverksutvikling og -modernisering er sentrale virkemidler i arbeidet med å forebygge og håndtere hendelser. Fokus på lederskap og et trygt arbeidsmiljø likeså.

God lesning!

Signe Hananger

leder Fag, yrke og ungdomsavdelingen
i Fagforbundet

VOLD OG TRUSLER OM VOLD I FØRSTELINJEN

Om lederskap og et trygt arbeidsmiljø

Pål Ellingsen førstelektor, Høgskolen i Østfold

Tore Hafting førstelektor, Høgskolen i Innlandet

Ole Jørgen Ranglund førstelektor, Høgskolen i Innlandet

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVVURDERT

Sammendrag

Vold og trusler om vold mot ansatte i førstelinjen er utbredt. Utfordringen er hvordan ledere og ansatte kan arbeide sammen for et arbeidsmiljø uten vold og trusler. Målet med artikkelen er å drøfte tiltak ledere og ansatte kan iverksette mot vold og trusler. Forfatterne gjør rede for empiriske studier, regelverk og tiltak for å bøte på og redusere vold og trusler. Forskere er enig om målet, men uenig om midlene for å nå et trygt arbeidsmiljø. Spørsmålet er om organisasjoner skal øke robustheten mot vold og trusler, eller bli mer fleksible overfor endringer i prosesser og systemer? Arbeidsmiljøet er regulert av offentlige myndigheter, men den enkelte virksomheten gjør tilpasninger for de ansatte. Regelfølgning og forpliktelse er institusjonelle logikker som er representert på forskjellige måter i arbeidsmiljøet. Ledere, tillitsvalgte, verneombud og kolleger må samarbeide om å redusere vold og trusler mot ansatte. Styring av sikkerhet handler om å anvende fokuset på feil, svikt og vold til å øke andelen hendelser uten vold og trusler i virksomheten. Negative konsekvenser og skadevirkninger av kritiske hendelser kan forebygges gjennom et tydelig, engasjert og tilstedeværende lederskap som jobber systematisk og målbevisst for å redusere vold og trusler om vold.



Innledning

Ansatte i førstelinjen er virksomhetens ansikt utad, og rammes først av vold og trusler. Det kan oppleves som en krise og få alvorlige fysiske, psykiske og sosiale konsekvenser for den enkelte ansatte, og skade arbeidsmiljøet som helhet. Et sentralt spørsmål er hvordan ledere og ansatte kan tilrettelegge for et arbeidsmiljø uten vold og trusler? Det er ikke uenighet om at et tydelig og støttende lederskap kan redusere skadevirkninger av vold og trusler om vold gjennom målrettet og systematisk arbeid med forberedelser og gode rutiner for håndtering av hendelsene. Et annet spørsmål er om ledere skal fokusere hovedsakelig på feil, svikt og avvik i prosedyrer og systemer i en organisasjon, eller om de skal analysere prosesser som går bra, som kvalitet i produksjonen og gjensidige avhengigheter i omgivelsene? Hva med arbeidsmiljøets betydning? Målet med artikkelen er å drøfte tiltak mot vold og trusler

som bygger på teorier om psykologisk trygghet, rapporteringskultur, fleksible organisasjoner og institusjonelle logikker om arbeidsmiljø.

Førstelinjeansatte er i denne artikkelen alle som jobber ansikt til ansikt med brukere, pasienter, klienter eller kunder (Lipsky 2010; Zacka 2017). *Bruker* anvendes som en fellesbetegnelse om alle som tjenesteytende virksomheter retter sin aktivitet mot, om det er innbyggere, offentlige og private virksomheter, eller frivillig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015).

Definisjoner av krise, vold og trusler

En krise gis ulikt innhold i forskjellige fagtradisjoner, og det er flere definisjoner på hva en krise er. Cullberg (2007) beskriver to typer

kriser gjennom traumatiske kriser og utviklingskriser. En utviklingskrise er noe alle mennesker opplever gjennom den psykososiale utviklingen som skjer gjennom de ulike fasene av livet. I puberteten handler krisen for eksempel om identitet og rolleforvirring. Traumatiske kriser defineres som en situasjon der en person føler at psykisk eller fysisk eksistens, sosial identitet og trygghet eller grunnleggende livsmuligheter er truet (Cullberg 2007). En krise i seg selv trenger ikke nødvendigvis å være negativ, men kan også ses på som en reaksjon som tvinger frem en påkrevet endring og bidrar til vekst og utvikling når krisen mestres (Schjødt & Egeland 1989; Narotzky & Besnier 2014). I veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer fra Helsedirektoratet (2016, s. 16) definerer kriser eller krisesituasjoner som:

«Dramatiske og potensielt traumatiserende hendelser som kan true eller svekke viktige funksjoner og verdier hos enkeltpersoner, familier eller lokalsamfunn.»

Kriser vil arte seg forskjellig. I førstelinjen i for eksempel helse- og sosialsektoren vil krisens karakter avhenge av hvor godt forberedt ledere og ansatte er på vold og trusler, varighet, omfang og hvordan situasjonen utvikler seg. Vold og trusler kan også arte seg ulikt ettersom situasjonene og sammenhengene de oppstår i er ulike, og nært knyttet til å oppleve en krise. Det finnes forskjellige definisjoner av vold og trusler som kan relateres til opplevelsen av en krise. Rosenthal, Charles & Hart (1989) har gitt en definisjon av kriser som også innebærer trusler og usikkerhet. I denne definisjonen ses kriser på som en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system, som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger. Denne definisjonen rommer også betydningen av lederskap og beslutningstaking. For ledere er det viktig å operere med en definisjon som er mest mulig dekkende for belastningene førstelinjeansatte kan utsettes for. NEL – Arbeidsmedisinske veiledninger definerer vold og trusler på følgende måte (NEL 2015):

«Vold og trusler er hendelser hvor arbeidstakere blir angrepet fysisk eller psykisk, utskjelt eller utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet fra tredjepart i situasjoner som har forbindelse med deres arbeid, og som innebærer en åpenlys eller antydningstrusel mot deres sikkerhet, helse og velvære. Vold og trusler skiller seg fra annen alvorlig stressbelastning ved at det rammer selvfølelsen, truer ens opplevelse av egenverdi og ofte oppleves som krenkende.»

Vold kan komme til uttrykk på ulike måter. Det kan være fysisk vold, materiell vold og psykisk vold. Fysisk vold gir primært skade på legeme, men kan også resultere i psykisk skade. Materiell vold dreier seg om å ødelegge eller «angripe» fysiske ting, som for eksempel å knuse en stol eller å kaste en vase i veggen. Psykisk vold kan være verbale krenkelser, fornedring, ydmykelse i nærvær av andre eller trusler. Det kan også komme til uttrykk via et svært fiendtlig, truende og avvisende kroppsspråk. Hensikten er å skape psykisk ubehag, frykt og engstelse. Vold og trusler om vold skaper ubehagelige og gjerne uoversiktlige situasjoner som oppleves som kriseaktige. Det som preger en krise er at den gjerne oppstår uventet, skaper forvirring og fører til en følelse av manglende kontroll (Olsen, Mathiesen & Boyesen 2007). Trusler over lengre tid kan imidlertid oppleves vel så belastende som å bli utsatt for direkte fysisk vold (Rokkan 2008). Én ting er å håndtere vold og trusler som oppstår brått. Noe annet er å gå i mer eller mindre konstant fysisk og psykisk alarmberedskap over lengre tid – en tilstand som medfører høy risiko for å bli preget, og en sekundærtraumatisering over lengre tid, som i ytterste konsekvens kan ende i sykdom (Isdal 2017).

Vold og trusler om vold er i utgangspunktet ikke et personlig problem for den enkelte ansatte, men kan bli det om volden er gjentakende (jf. Isdal 2017). Først og fremst er dette et psykososialt arbeidsmiljøproblem for virksomheten som helhet (Arbeidstilsynet 2018). Det er viktig å ikke glemme det psykososiale arbeidsmiljøet, fordi tradisjonelt fremstilles førstelinjearbeid som lite

selvstendig og i stor grad styrt ovenfra (Rokkan 2008). I dag har imidlertid myndiggjøringen av ansatte i førstelinjen økt i takt med anerkjennelsen og utviklingen av den personlige dimensjonen i verdiskapningsprosessen med brukerne (Skjefstad 2012). Selv om førstelinjeansatte i større grad enn før er «emotion managers» som selv velger når det skal smiles og ytes «det lille ekstra», stilles det høye krav til emosjonell kompetanse til denne yrkesgruppen (Forseth 2010; Aagestad 2017). Samtidig kan myndiggjøringen bety at ansatte i førstelinjen tar større belastninger i rollen enn forutsatt om de gjør seg selv ansvarlig for at vold og trusler oppstår. Det kan være lett å tenke at «jeg var ikke flink nok» i møtet med voldsutøveren. Da personifiseres en hendelse som skal tilskrives det psykososiale arbeidsmiljøet og ikke den enkelte ansatte (Ellingsen & Ranglund 2017). En viktig motvekt mot negativ personifisering er å snakke med sine kolleger om uønskede hendelser, og få jevnlig veiledning i et støttende og trygt arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøet

Psykososialt arbeidsmiljø brukes i faglitteraturen om en rekke forhold på jobben (Skogstad 2000, s. 16–17). Arbeidsmiljøet kan deles inn i tre kjennetegn ved arbeidsplassen. Det første er omgivelser og arbeidsbetingelser som organisering av arbeidet og organisasjonsklima. Det andre er den enkelte arbeidstakers tanker og følelser om arbeidsforholdene, og konsekvenser for helse, trivsel og motivasjon. Ansatte fortolker arbeidsforholdene forskjellig, blant annet ved hvor åpen den enkelte er for å bli påvirket av omgivelsene. Det tredje kjennetegnet ved det psykososiale arbeidsmiljøet er konsekvensene av samspillet mellom ytre påvirkninger og individuelle egenskaper. Eksempler er sykefravær, turnover og effektivitet som gjelder virksomheten, og den enkeltansattes trivsel, utbrenthet og psykosomatiske symptomer.

Institusjonelle logikker og arbeidsmiljøet

Madsen og Hasle (2017, s. 32) deler arbeids-

miljøet inn i de institusjonelle logikkene regelfølgning (compliance) og forpliktelse (commitment). Logikkene oppfattes som idealtyper hvor regelfølgning beskriver den tradisjonelle måten å lede et arbeidsmiljø på, og forpliktelse beskriver en mer relasjonell og HR-basert tilnærming. Madsen og Hasle hevder at idealtypene kan bidra til å forstå teoretisk grunnlag, normative aspirasjoner og praktisk tilnærming til arbeidsmiljøet i konkrete organisasjoner. Regelfølgning og forpliktelse representerer institusjonelle logikker som dreier seg om hvordan individer og aktører i organisasjoner blir påvirket av situasjoner på arenaer der flere institusjonelle systemer møtes (Madsen og Hasle 2017, s. 21). Det er sentralt i regelfølgning som institusjonelt system at staten regulerer arbeidsmiljøet gjennom lover, forskrifter og instruksjoner. Ledere og ansatte forventes å følge regelverket, og iverksette det i virksomheten. I forpliktelse har industriselskapet som institusjonelt system større plass og staten mindre, og det legges mer vekt på engasjement enn regelfølgning. Logikken tar opp i seg tankegods fra strategisk personalledelse hvor arbeidsmiljøet har betydning for ansattes motivasjon, trivsel og produktivitet (Madsen og Hasle 2017, s. 29). På en arbeidsplass kan møtet mellom disse to institusjonelle systemene komme til uttrykk på forskjellige måter. En tilnærming til arbeidsmiljøet i praksis er at engasjement og forpliktelse dominerer, men med spesifikke innslag av å følge regler. En annen tilnærming er en oppdelt modell hvor logikkene eksisterer side om side, men tillagt forskjellige oppgaver og ansvar (Madsen og Hasle 2017, s. 32).

Kollegastøtte

Å skape en kultur med et arbeidsmiljø hvor ansatte tar vare på og støtter hverandre, er en viktig oppgave som ledelsen har hovedansvaret for (Brøgger & Salomon 2013). Kollegialt samhold i et arbeidsmiljø preget av samspill, omtanke og tydelige retningslinjer er trolig avgjørende for å motvirke og forebygge effekten av kriser. Den gode samtalen med kollegaen når noe ubehagelig har skjedd, har berget flere arbeidsteder der ledelsen ikke har gjort jobben fullt

og helt på HMS-området (Schaufel & Skodvin 2012). Desto sterkere virker det når ledelse og ansatte jobber sammen for å skape et godt og trygt arbeidsmiljø med høyt jobbegasjement (Brøgger & Salomon 2013).

Kollegastøtte kan formaliseres, og dette skal inngå i det forebyggende arbeidet, ved at personer som har tillit i arbeidsmiljøet gis opplæring i debriefing, konflikthåndtering og kommunikasjon, og bistår andre gjennom veiledning, råd og diskusjon. Hensikten er at folk skal få luftet og bearbeidet vanskelige hendelser gjennom samtaler med noen de kjenner. Dette kan medvirke til å forebygge senskader og skadevirkninger som for eksempel uro, angst, depresjon, følelse av mindreverd og sosial isolasjon. Etablering av kontakt kan skje ved at:

- folk selv oppsøker kollegastøtten for å prate om en hendelse
- kollegastøtten tar direkte kontakt etter en hendelse
- ledelsen ber kollegastøtten engasjere seg

Kollegastøtte forutsetter at den ansatte er informert og har gitt samtykke til å bli kontaktet. Det må understrekes at kollegastøtte ikke er behandling, eller en erstatning for profesjonell hjelp. Det er et uavhengig tilbud som kan gis umiddelbart etter en hendelse, eller i lang tid etter hendelsen siden reaksjonene ikke alltid kommer med en gang. Støtten skal være konfidensiell, og ikke knyttet til arbeids- eller personalkonflikter, eller utfordringer med arbeidspress og mengde. Det er forhold som tillitsvalgte, verneombudene og arbeidsmiljøutvalgene kan håndtere (Ettung 2007).

Omfang og konsekvenser av vold og trusler

Det skal ikke aksepteres, men vold og trusler rettet mot ulike grupper i arbeidslivet er et betydelig og tiltakende problem (Arbeidstilsynet 2016). Rapporteringen inneholder også mørketall, noe som kan ha sammenheng med usikker-

het om hvilke handlinger som skal registreres som vold og trusler (Arbeidstilsynet 2016). Enkelte grupper er av ulike grunner mer utsatt for vold og alvorlige trusler enn andre. Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) viser til at i overkant 20 prosent av sykepleiere og 30 prosent av vernepleiere, sosionomer og barnevernspedagoger opplever vold eller trusler om vold på jobb, en eller flere ganger i måneden (Eiken, Tynes, Grimsrud, Sterud & Aasnæss 2008; Aagestad et al. 2014). Ifølge tall fra Arbeidstilsynet i 2017 gjennom NOA – nasjonal overvåking av arbeidsmiljøet – oppgir 7,5 prosent av de ansatte i norsk arbeidsliv at de har opplevd vold og trusler om vold hvert år. Ansatte i helse- og sosialsektoren er særlig utsatt (Arbeidstilsynet 2017). Ifølge medlemsundersøkelsen til Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere (FO) i 2017, svarer 29 prosent av medlemmene at de har vært utsatt for vold eller trusler om vold minst en gang det siste året (Fellesorganisasjonen 2017).

Aagestad (2017) har gjort en studie som viser at vold og trusler om vold er den mest betydningsfulle risikofaktoren for kvinner i helse- og sosialsektoren. Vold og trusler om vold forklarer om lag 13 prosent av det legemeldte sykefravær på 21 dager eller mer. Kvinner i helse og sosialyrker har om lag 40 prosent høyere risiko for et legemeldt sykefravær på 21 dager eller mer, sammenliknet med kvinner i øvrig yrkespopulasjon (Aagestad 2017). Ved å jobbe forebyggende mot vold og trusler om vold kan altså sykefraværet reduseres med inntil 13 prosent for kvinner i helse- og sosialsektoren (Aagestad et al. 2014).

«I alt 18 prosent av kvinnelige helsearbeidere svarte at de har blitt utsatt for vold eller trussel om vold et par ganger i måneden eller oftere i 2006 – mot 4 prosent blant andre sysselsatte kvinner. Gruppen sykepleiere med flere og hjelpepleiere med flere er de som i størst grad er utsatt.» (Rønning, 2010 s. 42).

I Fafo-rapporten *Vold og trusler om vold* kommer det frem at 60 prosent av ansatte i tjenester

for psykisk utviklingshemmede, kommunale barnevernskontor og barnevernsinstitusjoner i staten har opplevd vold eller trusler eller begge deler (Svalund 2009). Mens trusler rammer kvinner og menn omtrent likt, er det flere kvinner som rammes av vold, antakelig fordi de i større grad enn menn jobber med brukerne i førstelinjen. I en STAMI-rapport som sammenligner arbeidsmiljøet i Norge og EU oppgir en høyere andel norske arbeidstakere at de har blitt utsatt for fysisk vold i løpet av de siste 12 månedene, enn yrkesaktive i EU28 (Aagestad, Bjerkan & Gravseth 2017). Norge ligger blant gruppen av land hvor forekomsten av fysisk vold i arbeidet er høyt. I samme gruppe finner vi også land det er naturlig å sammenlikne Norge med, blant annet Sverige, Danmark, Finland og Nederland (Aagestad, Bjerkan & Gravseth 2017, s. 79). Negative sosiale relasjoner som for eksempel utskjelling og fysisk vold er mer utbredt blant kvinner enn menn. Forskjellene mellom kjønnene er imidlertid mindre uttalt i EU28 enn i Norge. Den mest hyppig forekommende negative sosiale atferden i arbeidet i både Norge og EU28-landene er utskjelling. I Norge oppgir 11,3 prosent av kvinnene at de har opplevd å bli skjelt ut i løpet av den siste måneden, sammenliknet med 9,4 prosent av mennene. Tilsvarende tall for menn og kvinner i EU28 er henholdsvis 11,4 og 11,7 prosent. Av norske kvinner oppgir 10,3 prosent at de har blitt utsatt for ydmykende oppførsel i løpet av den siste måneden. 5,5 prosent av norske menn oppgir det samme. (Aagestad, Bjerkan & Gravseth 2017, s. 80). Når det gjelder negative sosiale relasjoner som yrkesaktive har opplevd i løpet av de siste 12 månedene, oppgir en større andel norske kvinner enn menn at de har opplevd fysisk vold på arbeidsplassen (5,4 % mot 1,5 %). Tallene viser altså klart at kvinner er mer eksponert enn menn for vold, mens trusler om vold rammer kvinner og menn omtrent likt.

Arbeid i miljøer som er potensielt utsatt for vold og trusler kan oppleves som psykisk belastende og resultere i ulike typer reaksjoner hos de ansatte (Trygstad, Sollund & Johansen 2003). En stor andel av dem som rammes av vold eller

trusler om vold, sier de føler seg ille til mote en eller flere ganger i måneden. De er også mer plaget av depresjon og har høyere sykefravær enn dem som ikke er utsatt for vold eller trusler (Svalund 2009, s. 14). Pårørende, venner og kollegaer blir også berørt når noen utsettes for vold og trusler om vold (Borg, Haugård & Karlsson 2012). Hvordan vi har det følelsesmessig påvirker de ulike sosiale arenaene vi deltar i. Har vi det vanskelig på jobben skapes det lett negative ringvirkninger i privatlivet også, og det dannes en ond sirkel som det kan være problematisk å bryte ut av.

Regelverk

Ansatte har et vern mot vold på arbeidsplassen i Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), som ledere har plikt til å sette seg inn i og etterkomme. Arbeidsmiljøloven vektlegger arbeidsgivers ansvar for å vurdere risiko og iverksette tiltak som kan forhindre vold og trusler om vold. Arbeidsmiljøloven § 4-1 uttrykker at:

«arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt ut forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»

I arbeidsmiljølovens § 4-3 stilles det krav til det psykososiale arbeidsmiljøet. Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre. De ansatte skal på sin side delta aktivt i arbeidet med å utvikle et trygt arbeidsmiljø. Arbeidsmiljølovens § 2-3 uttrykker blant flere forhold at:

- Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.
- Samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er sentralt i arbeidet med forebygging, håndtering og oppfølging av vold og trusler.

Arbeidsgiver skal sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres.

Arbeidsmiljølovens § 6-2 uttrykker at verneombudet skal ivareta arbeidstakers interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og se til at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakers sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak mot vold og trusler, samt bidra til at ansatte får nødvendig opplæring. I september 2019 ble det lansert et nytt nasjonalt opplæringsprogram for forebygging og håndtering av aggresjons- og voldsproblematikk kalt MAP (Møte med aggresjonsproblematikk) som ivaretar dette behovet. Programmet tar systematisk for seg hvordan vi kan møte og dempe aggresjon, om håndtering av følelser og oppfølging av episoder med aggresjon og vold. Arbeidsmiljølovens § 7-2 uttrykker arbeidsmiljøutvalgets oppgaver, der det blant annet heter at arbeidsmiljøutvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeid, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Arbeidsmiljølovens § 3-3 uttrykker blant annet at arbeidsgiver plikter å knytte bedriftshelsetjeneste til virksomheten dersom risikoforholdene i virksomheten tilsier det, samt at bedriftshelsetjenesten skal bistå arbeidsgiver, arbeidstakere, arbeidsmiljøutvalg og verneombud med å skape sunne og trygge arbeidsforhold. De tillitsvalgte skal ivareta medlemmenes interesser i henhold til gjeldende lov- og avtaleverk, og de er viktige samarbeidspartnere for ledelsen i det systematiske arbeidet med å forebygge vold og trusler (Arbeidstilsynet 2009).

1. januar 2018 trådte nye forskriftsbestemmelser om vold og trusler om vold i kraft som tydeliggjør hva arbeidsgiver og ledere skal gjøre. I forskrift om organisering, ledelse og medvirk-

ning § 1-1 beskriver formålet at arbeid organiseres og tilrettelegges slik at arbeidstakere sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø beskyttet mot fysiske eller psykiske belastninger ved at

- kartlegging, risikovurdering og iverksetting av tiltak gjennomføres før aktiviteten igangsettes
- arbeidstakerne og deres representanter sikres medvirkning
- arbeidstakerne og deres representanter gis nødvendig informasjon og opplæring

I forskrift om utførelse av arbeid, kapittel 23A, poengteres det at arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av helse- og sikkerhetsrisikoer som fremkommer av risikovurderingen gjort før aktiviteten igangsettes. Arbeidsgiver skal sørge for at risiko for vold og trussel om vold så langt som mulig fjernes eller reduseres. Ved gjennomføring av tiltak skal det særlig tas hensyn til a) utforming og tilrettelegging av arbeidsplassen og arbeidet som utføres, b) systematisk vedlikehold av relevant arbeidsutstyr mv., for eksempel av alarmutstyr der dette brukes, c) muligheter for tilkalling av hjelp, og d) bemanning, herunder bruk av alenearbeid.

I forskrift om arbeidsplasser og arbeidslokaler § 2-1 2017 skal det ved utforming og innredning av arbeidsplasser og arbeidslokaler tas særlig hensyn til fare for vold og trussel om vold. I sum viser regelverket tydelig den betydningen og ansvaret ledere har for å fjerne, eller redusere, risikoen for vold og trusler mot ansatte.

Fokus på det som går galt eller rett?

Kriseforebyggende arbeid handler blant annet om å planlegge og organisere arbeidet, avdekke og vurdere risikofaktorer, samt foreslå og iverksette tiltak som reduserer risikoen for at det skal gå galt (Aarset 2010). Fokuset er på feil i prosedyrer og systemer, og hvordan de kan utbedres og unngås. Organisasjoner som har dette

perspektivet, som av Hollnagel (2017) omtales som system 1, blir mer robuste ved å unngå feil, svikt og ulykker i fremtiden. Imidlertid, innenfor Resilient Engineering (RE), har forskere, ledere og ansatte et større fokus på å øke andelen hendelser hvor ting fungerer som de skal (Hollnagel 2017 s. 406–408). Resiliente organisasjoner kjennetegnes av at de er fleksible overfor endringer internt i organisasjonen og eksternt, noe som betyr at de er mer tilpasningsdyktige. I System I for styring av sikkerhet er folk opptatt av årsaker til feil, svikt og ulykker, og hvordan disse kan unngås. Visjonen om null feil i en virksomhet bygger på en slik forståelse som forskere innenfor RE mener er gal (Edmondson 2019, s. 158; Hollnagel 2017, s. 405). Årsaker og konsekvenser er uegnet for å analysere komplekse organisasjoner og omgivelser som er et vesentlig kjennetegn ved dagens industrisamfunn. I System II retter forskere blikket fremover istedenfor bakover som i System I. Målet for sikkerhet i RE er å håndtere både forventede og uforventede hendelser på en like hensiktsmessig måte slik at organisasjoner lykkes i sitt arbeid. Ting går rett fordi ansatte tilpasser seg arbeidsforholdene hele tiden ved å forandre planer, oppgaver og systemer. Det proaktive innslaget i System II er strategier som foregriper prosesser i systemer og omgivelser, og påvirker det daglige arbeidet (Hollnagel 2014, s. 120–121). Ansatte fokuserer på kvalitetsvariasjoner i produksjonen, og dette er en kilde til både økt kvalitet og læring. Hollnagel knytter tre funksjonelle dimensjoner til produksjonen som har betydning for å analysere sikkerheten i en virksomhet (Hollnagel 2014, s. 114–116): I) Hendelser som ligger tilbake i tid, II) Vertikale relasjoner mellom toppledelse og operativt plan, og III) Horisontale gjensidige avhengigheter som for eksempel andre organisasjoner i omgivelsene. Forutsetningen for å gjennomføre slike analyser er at organisasjonene har midler og fagfolk. System I er den dominerende måten å styre sikkerhet på i det offentlige og private næringsliv. Når System 1 har gått ut på dato, må ledere og ansatte gradvis innføre System II for å kunne møte kriser på en mer hensiktsmessig måte. Overgangen fra System I til II

tar tid, slik at systemene i lang tid vil eksistere side om side i en organisasjon, og i praksis vil det kanskje være behov for begge systemene.

Kriser krever et tydelig og støttende lederskap

Ledelsesforskere har gjennom tidene vektlagt ulike aspekter ved ledelse, som for eksempel trekk ved lederen, atferd og organisatoriske forhold (Kirkhaug 2015). Det er likevel definisjonen av ledelse som en prosess hvor lederen søker å påvirke andre, og gjennom det strukturere og koordinere aktivitetene og relasjonene i organisasjonen, som de fleste peker på (Yukl 2010, s. 21). Ledelse innebærer med andre ord et aspekt av makt og påvirkning av andre for å oppnå det lederen vil. Lederens bevissthet om og erkjennelse av egen sårbarhet er utgangspunktet for å kunne analysere risikoer og planlegge for å møte og håndtere kriser, enten det er System I eller System II. Intuitivt fortøner det seg ganske naturlig at lederskapet utøves annerledes når alvorlige hendelser oppstår enn i hverdagen. Lederen må vurdere situasjonen og iverksette tiltak som kan redusere krisens omfang og skadevirkninger raskest mulig. Ved å unngå unødvendig nøling og ta de nødvendige grepene som situasjonen krever, etableres et tydelig lederskap, inkludert evaluering av hendelsen i etterkant. Dyregrov (2015) påpeker at kriser krever en annen type lederskap enn det som preger den daglige virksomheten. Kriseledelse er på mange måter situasjonsbetinget. Dette lederskapet består ifølge Dyregrov (2015) av tre viktige deler: Informasjon, omsorg og motivasjon. Det avgjørende er at ledere og ansatte har jobbet med disse tre delene i forkant, at de er trygge i rollen og har en plan for hvordan de skal handle i en krisesituasjon.

Informasjon

Informasjon er en nøkkelfaktor for krisehåndtering. For de involverte er det stressdempende å være orientert om hendelsen(e). Hvis informasjon ikke blir gitt eller er ufullstendig, blir folk usikre og tilliten til lederne forringes. Det er

fort gjort å «holde kortene for tett til brystet» (Dyregrov 2015). Da går de berørte glipp av informasjon om hva som har skjedd, omfang, eller hvordan de berøres. Til tross for at vi er parat og vet at krisesituasjoner på et eller annet tidspunkt kan oppstå, oppleves krisen ofte som en overraskelse – muligens fordi vi håper vold og trusler om vold ikke vil inntreffe, eller sikkerhetsprosedurene er så omfattende at det egentlig ikke skal forekomme, men så skjer det likevel. Hendelsene kan være helt annerledes, eller komme på et annet sted enn vi forestilte oss på forhånd. Kriser er imidlertid hendelser som noen ganger initierer forandringer og gjør det mulig å være i forkant om noe lignende skulle skje igjen. Det kan for eksempel være å informere og trene på hvordan vi kan kommunisere og opptre i lignende situasjoner. I pressede situasjoner kan en redd, men også en inkompetent eller kunnskapsløs kollega, være en farlig kollega (Hagen 2010, s. 8). Når situasjonen har oppstått er det for sent å «lete etter rutinene». Selv om improvisasjon noen ganger er tvingende nødvendig, skaper det en viss trygghet i seg selv å vite hva som skal gjøres, når og hvordan. Lederens oppgave er å sørge for at ansatte har kunnskap og kompetanse om blant annet kommunikasjon og konflikthåndtering. I en konkret trusselsituasjon må ledere og ansatte vurdere hendelsene fortløpende. Er personen ruspåvirket? Er personen «helt ute av seg» eller «kald og rolig»? Virker personen veldig stresset? Hvordan reagerer personen på kommunikasjonen? Disse vurderingene kan bidra til å få et inntrykk av personens sinnstilstand, men selve situasjonen og hva og hvem som inngår i denne, er også sentrale faktorer for å lese hva som faktisk foregår. Når den ansatte er opptatt av å forstå voldens mening og vil brukeren vel, bidrar dette til å forebygge og dempe aggresjon fra brukeren (Lillevik & Øien 2010). Det virker konfliktdepende når kommunikasjonen skjer med rolig stemme og et klart språk om sak og helst ikke person, gjerne med jeg-setninger som etablerer kontakt og med et kroppsspråk som er rolig og behersket. Det er ikke alltid lett å etterleve dette i en truende situasjon, men det er stor forskjell om ledere og ansatte har snakket om og

trent på kommunikasjon og konflikthåndtering i forkant, eller om de er totalt uforberedt på det som skjer og hva de skal gjøre.

Omsorg

Lagspillet i organisasjonen styrkes av ledere som fokuserer på relasjoner, samhandling og dialog (Berg & Ribe 2013). Etter både «små» og «store» kriser er dette et lederskap som kan sette dype spor hos de involverte. Ved å være til stede der det skjer, tar lederen ansvar og viser omsorg (Yukl 2010). Det er ikke lett å vise omsorg fra avstand på en troverdig måte, og moderne ledelse utøves derfor ikke lenger bare fra hjørnekontoret, men i samme rom som de ansatte. Relasjoner, samhandling og dialog er ikke ingredienser i et lederskap som bare gjelder under kriser. Det gjelder like mye i hverdagen, men bidrar til økt legitimitet og troverdighet også når kriser inntreffer. Støtte, oppmuntring og konkret handling gjennom faglig hjelp og relevant oppfølging viser at lederen bryr seg og viser omsorg for sine førstelinjeansatte. Ved å formidle-, formulere- og vise omtanke styrker lederen sin posisjon, og utvikler også fellesskapsfølelsen i virksomheten. En slik atferd viser at lederen er i kontakt med det som skjer i førstelinjen, og forstår hvordan det berører medarbeiderne. Det inkluderer også forståelsen for hvordan sosiale medier påvirker opplevelsen av kriser. Sosiale medier er med på å bidra til at informasjonsflyten under kriser er lynrask, og ansatte kan bli eksponert for offentligheten uten at de nødvendigvis har gitt tillatelse til det (OCHA 2013). Etablerte spilleregler utfordres ved at hendelser filmes ved bruk av mobiltelefon og lastes opp på nettet, hvor de blir offentlig tilgjengelig i løpet av sekunder. Slike opptak kan også selges til pressen (Løvik 2015). Dette er forhold som må tas med i betraktningen i omsorgsarbeidet, men også når ledere foretar risikovurderinger, jobber med planer og forebyggende tiltak.

Et sentralt tiltak i omsorgsarbeidet er etablering av psykologisk trygghet. Ansvaret ligger hos ledelsen, men ledere og ansatte må samarbeide om å skape et arbeidsmiljø som preges av psykologisk trygghet (Edmondson 2019,

s. 8–12). Folk skal kunne snakke uten frykt for represalier om risiko, feil og avvik i arbeidsgruppa, og drøfte hvordan feil kan oppdages bedre og unngås. Psykologisk utrygghet har motsatte kjennetegn. Når noe går galt, legger medarbeiderne skylden på en syndebykk. Hvorfor rapporterer ikke ansatte om risiko, feil og avvik i en organisasjon? En forklaring er at ansatte har traumatiske opplevelser etter vold og trusler. Ansatte gjenkjenner og opplever liknende hendelser på nytt som fører til at de ikke snakker om dem. En annen forklaring er at medlemmer i arbeidsgruppa frykter autoriteter som ledere og fagspesialister. En tredje forklaring er at ledelsen legger mer vekt på effektivitet enn sikkerhet fordi det får ikke konsekvenser på lengre sikt (Perrow 1999, s. 378–380). Manglende økonomiske rammer kan også hindre kunnskapsinnhenting om risiko, feil og avvik. For å utvikle et arbeidsmiljø preget av psykologisk trygghet, skisserer Edmondson (2019, s. 155–158) følgende tiltak:

- **Forandre situasjonsforståelsen til medarbeiderne.** Lederen har som mål å forandre medarbeidernes oppfatninger som bygger på psykologisk utrygghet. I samtaler med medarbeiderne rettes oppmerksomheten mot å rapportere om feil og uhell forårsaket av svikt i prosedyrer og systemer. Ansatte vil etter hvert føle seg trygge på å snakke åpent om risiko, feil og uhell som ikke tilskrives personer, men systemer i en kompleks organisasjon.
- **Medvirkning.** Lederen skal ikke forelese om sikkerhet for sine ansatte, som ledere lett kan fristes til. Utfordringen er å stille ansatte konkrete og avgrensede spørsmål om sikkerhet som viser at lederen er nysgjerrig.
- **Produktive tilbakemeldinger.** Lederen skal vise ansatte respekt og verdsette meldinger om feil og uhell i virksomheten. Videre er det viktig at lederen viser ansatte hvordan rapporterte avvik kan forhindres i framtida.

I tillegg til virkemidlene ovenfor, nevner Edmondson (2019) oppretting av styringsgrup-

per på tvers av avdelinger, samtaler i fokusgrupper og systemer for rapportering.

Motivasjon

Denne delen av kriseledelse handler om å motivere for tiden etter krisen, og hvordan ledere og ansatte skal komme i normal gjenge igjen. Dette kan være krevende fordi folk er forskjellige og må behandles ulikt ut fra hvordan de er som personer (Hein 2009). Ledere legger grunnlaget for vellykket motivasjonsledelse gjennom å vise omsorg og ivareta relasjoner på en god måte i både hverdagen og i krisesituasjoner. Det blir vanskelig å motivere ansatte i etterkant på en troverdig måte om lederen har opptrådt instrumentelt, kaldt og kynisk under krisen (Dyregrov 2015). En krise som oppleves traumatisk av den ansatte innvirker på arbeidsglede og energi. En slik krise har ulike faser (Cullberg 2007):

- **Sjokkfasen.** Dette er den akutte delen av krisen, og kan vare fra noen sekunder til et par dager. Den ansatte kan virke rolig, men er likevel i sjokk.
- **Reaksjonsfasen.** Dette er også en akutfase, og kan vare fra én til åtte uker. Følelser som sinne, angst og aggresjon kan velte frem. Forsvarsmekanismer som fortrenghet og regresjon kan tre i kraft.
- **Bearbeidingsfasen.** Kan vare opptil et halvt år, og den ansatte snakker nå om hendelsen gjentatte ganger, ser situasjonen i øynene og setter ord på den.
- **Nyorienteringsfasen.** I denne fasen er hendelsen og situasjonen akseptert, og fasen varer livet ut.

Det kan ta tid å bearbeide opplevelsens ulike faser og være klar til å gjenoppta arbeidsoppgavene sine igjen (Yukl 2010). For noen tar det lengre tid enn for andre, og det er en viktig erkjennelse for flere enn den det gjelder. Veien tilbake til en vanlig hverdag kan bli kortere om ledere kjenner sine ansatte såpass godt at de er i stand til å foreta individuelle avveininger, eksempelvis når det gjelder hvilken fase i bearbeidelsesprosessen ansatte er i. Hvordan

situasjonen mestres, er avhengig av personlige ressurser og støtten fra omgivelsene. Om den ansatte kommer igjennom fasene i krisen, kan det føre til vekst, modning og utvikling som menneske (Cullberg 2007). Tidspunktet for når det er riktig å jobbe som normalt igjen vil variere, og avgjørelsen om dette bør tas i samråd mellom den enkelte ansatte og leder. «Livet går videre», men måten det skjer på er ikke uvesentlig for om ledere lykkes med å begrense skadevirkningene av vold og trusler om vold for den enkelte ansatte.

Ledelse gjennom dialog og relasjoner

Det er lederen som må tydeliggjøre betydningen av å jobbe forebyggende mot vold og trusler. En del av dette arbeidet er lederes og ansattes refleksjon over egen tenkning og praksis (Raelin 2006). Refleksjon over hva de gjør, hvordan de gjør det og hvorfor, er sentralt både for å justere beslutninger og for å endre og justere etablert praksis (Kjølaas 2015). Vårt verbale og non-verbale språk kan i seg selv være både konflikt-dempende og konfliktskapende, og si mye om holdninger og innstilling til brukerne. Gjennom refleksjon over egen praksisutøvelse kan imidlertid atferd som bidrar til konflikter med brukerne endres. Det fordrer på sin side bevissthet rundt denne type spørsmål, og en kultur i virksomheten for gjensidig dialog og individuelle tilbakemeldinger fra leder til den enkelte ansatte som er basert på tillit og respekt (Klemsdal 2006; Cunliffe & Eriksen 2011). Ledere må på sin side være åpne for tilbakemeldinger fra sine ansatte, og se egen lederrolle som en kontinuerlig lære-prosess (Berg & Ribe 2013, s. 85). Det handler om dialog rundt viktige spørsmål i hverdagen og leders evne til å gi rask, nøyaktig og direkte tilbakemelding til riktig tid (Berg & Ribe 2013, s. 87). I Norge er det gode muligheter for dette, blant annet fordi mange norske virksomheter er relativt små (Erichsen, Solberg & Stiklestad 2018), og den norske lederstilen er i stor grad inkluderende (Sund 2019). Dialog, tillit og respekt

er bærende elementer i gode arbeidsmiljøer, men er spesielt viktig der ansatte kan bli utsatt for vold eller trusler om vold. Det krever systematisk og målbevisst arbeid over lengre tid å bygge opp et godt arbeidsmiljø; dette er ikke noe ledere kan «vedta» (Ellingsen 2010). Lederens evne og vilje til å skape en «vi-følelse», hvor folk føler at de er i samme båt og støtter hverandre, kan fungere som en mental buffer mot negative virkninger av vold og trusler. Ansatte er ikke en ensartet gruppe som kan ledes likt (Hein 2009). Ved å se den enkelte ansatte, og ikke bare en stor gruppe mennesker, bidrar lederen til mentale og praktiske forberedelser som kan dempe de ubehagelige sidene ved kriser som oppstår i førstelinjen.

I arbeidsmiljøer som er utsatt for vold og trusler er forebyggende arbeid sentralt for at ansatte skal føle trygghet på jobben, og det gjelder også oppfølging i etterkant av episoder. Noen har jobber der de jevnlig blir utsatte for trusler, sjikane og devaluering. Disse trenger jevnlig oppfølging og veiledning for å unngå en kultur som godtar vold og trusler om vold uten at det blir fulgt opp. Det er likevel viktig å understreke betydningen av kontinuerlig og systematisk forberedelsesarbeid fordi mange organisasjoner i for liten grad vektlegger dette og er uforberedte når krisen inntreffer (Coombs 2015; Gangdal og Angeltveit 2014). Ledere kan anvende følgende sjekkliste i sitt forebyggende arbeid (Arbeidstilsynet 2018, s. 2): 1) Tenk gjennom i hvilke situasjoner dine ansatte kan bli utsatt for vold og trusler. 2) Vurder hvor sannsynlig det er at vold- og truselsituasjoner oppstår og konsekvensene det fører til (risikovurdering). 3) Utarbeid planer, rutiner og tiltak. 4) Iverksett tiltak. 5) Følg opp og evaluer tiltakene.

Betydningen av å «se den andre»

Vi mennesker er eksperter på egen livsvei, men ofte ukjente i møtet med hverandre. Filosofen Martin Buber skriver i boka *Jeg og Du* (1992) om forholdet mellom mennesker og betydningen av dialog for å skape et jeg-du-forhold mellom folk. Et jeg-du-forhold innebærer at vi forholder oss til den andre som et subjekt, og ikke en ting eller et objekt. Innenfor førstelinjearbeid

kalles dette møtet ofte for «sannhetens øyeblikk» (Normann 2000). I dette møtet handler det i stor grad om å komme i dialog med brukeren for å skape et jeg-du-forhold hvor brukeren betraktes som et subjekt, med sin genuine historie og livsvei, og behandles med verdighet og respekt. I et ledelsesperspektiv er «sannhetens øyeblikk» noe mer enn en sosial situasjon med en funksjon, altså at vi vil oppnå noe med møtet i «sannhetens øyeblikk». Det er også et personlig møte hvor vi forsøker å forstå den andre via samtalen og kroppsspråket. Ikke sjelden møtes ansatte og brukere i en institusjon, som blant annet representerer et sett av styrende strukturer og maktrelasjoner (Garmann Johnsen 2005). Disse strukturene vil også påvirke og «gjøre noe» med møtet mellom mennesker. Forståelsen for hvordan indre og ytre faktorer påvirker møtet, og refleksjon omkring slike spørsmål hos både ledere og ansatte, er et forebyggende og konfliktdepende moment i seg selv. Kompetente, profesjonelle og lydhøre ansatte er en nøkkelfaktor for at samhandlingen med brukeren skal fungere tilfredsstillende, også om brukeren er frustrert eller sint. Ifølge Schibbye tyder mye på at en av de største utfordringene vi har i hjelperrollen er å overskue og ta hensyn til vårt eget relasjonelle bidrag (Schibbye 2003, her etter Lillevik & Øien 2010, s. 85).

Sikkerhetskultur og rapportering

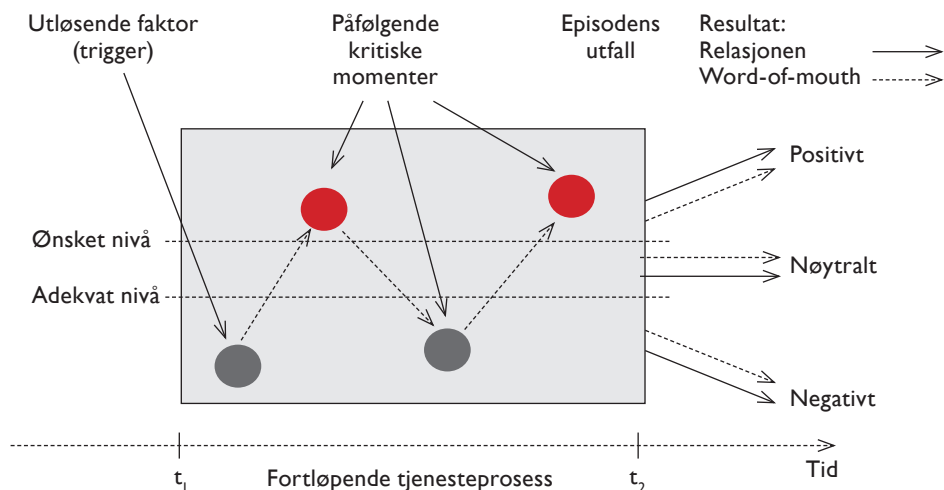
Teorien om et psykologisk trygt arbeidsmiljø med redusert risiko for uhell og ulykker har flere paralleller til rapporteringskultur (Reason 1997, s. 195–205). Det er avgjørende for en vel fungerende rapporteringskultur at ansatte har tillit til prosedyrene og blir motivert til å melde ifra (Reason 1997, s. 197). Ansatte må være beskyttet mot disiplinærstraff så langt som mulig, med unntak av atferd som truer sikkerheten. I tillegg er det et vilkår at folk rapporterer anonymt, og at avdelinger som analyserer rapportene er adskilt fra dem som iverksetter en eventuell

disiplinærstraff. Forhold som motiverer ansatte til å rapportere om avvik er enkle systemer og at de ansvarlige gir raske og forståelige tilbakemeldinger. Ansatte skal læres opp til å rapportere om avvik, feil og uhell for å forbedre sikkerheten, og dermed også arbeidsmiljøet i en organisasjon. Forebyggende tiltak og kontinuerlig lovpålagt HMS-arbeid gjennom informasjon og opplæring er ikke alltid nok for å unngå voldsepisoder eller alvorlige trusler. Når det først skjer, kan tilsvarende situasjoner forebygges ved at ledere og ansatte i fellesskap forsøker å lære noe av de kritiske hendelsene som oppstår og planlegge for bedre håndtering av tilsvarende situasjoner i fremtiden. Det innebærer ikke å plassere skyld, men om å høste erfaringer som kan bli til en integrert del av organisasjonens praksis. Sett fra et ledelsesperspektiv er det flere gevinster å hente ved dette:

- Ansatte vil føle seg tryggere på jobben.
- Erfaringene kan bringes inn i opplæringsarbeidet, så nyansatte og uerfarne kan ta lærdom av hva andre har opplevd.
- Systematisk utnyttelse av tidligere erfaringer fører til at de ansatte føler seg mer sett og bedre ivaretatt av ledelsen.

«Critical incident technique» (CIT)

«Critical incident technique» (CIT), eller kritisk hendelse-metode, kan være et praktisk virkemiddel for ledere for å analysere hendelser som ansatte i førstelinjen har opplevd knyttet til vold og trusler om vold. Dette er en velprøvd, kvalitativ steg-for-steg-tilnærming til å samle inn og analysere informasjon om kritiske hendelser gjennom semi-strukturerte intervjuer. Metoden fordrer grundighet og detaljert informasjon fra intervjuene. Et viktig anliggende er å avdekke «kjerneproblemer» som kan ligge til grunn for at avvikssituasjoner oppstår og er egnet til å utvikle, klassifisere, eller formulere temaer og kategorier til for eksempel kvalitets-sikring av arbeidet (Cheek, O'Brien, Ballantyne & Pincombe 1997). CIT er en metode som analyserer hendelsen grundig. Flanagan beskriver metoden som (1954, s. 327):



Figur 1. Fritt etter Echeverri & Edvardsson (2012, s. 149).

«The critical incident technique consists of a set of procedures for collecting direct observations of human behavior in such a way as to facilitate their potential usefulness in solving practical problems and developing broad psychological principles. The critical incident technique outlines procedures for collecting observed incidents having special significance and meeting systematically defined criteria.»

Lederen bruker metoden ved å analysere hendelser knyttet til vold og trusler om vold for å avdekke kritiske hendelsesmomenter og kjerneproblemer som bidrar til at situasjonen eskaleres og krisen oppstår. Ett eksempel kan være at de fysiske fasilitetene ikke er spesielt innbydende, og er utformet på en måte som fører opp under aggresjon og resulterer i voldshandlinger. Hensikten med å anvende CIT i denne sammenhengen er å analysere hendelsene inngående for å unngå at det etableres «triggere» som kan akselerere vold og trusler om vold. Analysen kan beskrive en situasjon som begynte rolig for så å eskalere til en voldshandling. Hva skjedde og hvilke faktorer bidro til hendelsene? Ledere kan anvende CIT i opplærings- og forberedelsesarbeid og bidra til refleksjoner rundt de relasjonelle aspektene ved hendelsene og hva som skjer

i samspillet mellom ansatte og brukere i førstelinjen (Flanagan 1954, s. 329).

Opplevelsesrommet i førstelinjen

Måten lokalene utformes på i førstelinjen er en del av sikkerheten, og inngår i forberedelsene for å unngå voldsutøvelse og dempe konflikter og ubehagelige situasjoner. Hvordan utformingen skal være, er det vanskelig å gi en fasit på fordi oppgaver, mål og rammer er varierende i ulike førstelinjer. Ledelsen har likevel det overordnede ansvaret for at arbeidsplassen er et trygt og sikkert sted å være. Mange organisasjoner har åpent kontorlandskap, og det er både fordeler og ulemper forbundet med det. I et åpent kontorlandskap kan de ansatte være mer eksponert for brukerne. Det gjelder også aggressive og truende brukere. En fordel er at åpent landskap også eksponerer brukeren, noe som kan bidra til å dempe aggresjon. Lyse, trivelige og åpne lokaler innbyr ikke til konfrontasjon på samme måte som lokaler med fysiske symboler som signaliserer sterke kontroll- og maktfunksjoner gjennom for eksempel tydelige skiller mellom ansatte og brukere (Goodsell 1977). Denne typen fysiske omgivelser kan føre opp under aggresjon og vanskeliggjøre dialogen som skal dempe den. Mary E. Johnsen (Johnsen 2004, her etter Lillevik & Øien 2010, s. 85) har

gjort en sammenfatning av 27 studier, og viser blant annet til at kontrollerende og autoritær atferd fra den ansatte øker faren for vold. Måten opplevelseshorizontet utformes på presiserer relasjonen mellom ansatte og brukere (Kim 2014). Et hensiktsmessig utformet opplevelseshorizont er med på å påvirke hvor godt ledere og førstelinjeansatte løser sine oppgaver (Kim 2014). Moderne førstelinjer har forhåpentligvis lokaler som er tilpasset formålet og inviterer brukeren inn i stedet for å avvise vedkommende. Om de fysiske rammene tydelig signaliserer at brukeren befinner seg i en underkuet posisjon, er det et dårligere utgangspunkt for et godt møte enn om hun blir møtt på en respektfull måte i omgivelser som innbyr til dialog og gjensidig tillit. Denne tilliten kommer imidlertid ikke av seg selv, og krever også relasjonskompetanse. Den må bygges opp over lengre tid gjennom praktiske handlinger som gjenspeiler virksomhetens genuine ønske om å komme brukerne i møte (Raelin 2012), samtidig som førstelinjeansatte vernes mot vold og trusler om vold i et forsvarlig og godt psykososialt arbeidsmiljø.

Diskusjon

Vi har belyst hvordan ledere, tillitsvalgte, verneombud og medarbeidere kan samarbeide om arbeidsmiljøet for å redusere vold og trusler om vold mot ansatte i førstelinjen i helse- og sosialsektoren. Ledere kan fokusere på årsaker som vold, trusler og feil ved systemer, beredskapsplaner, regler og rutiner. Analysen skal føre til at organisasjonen står bedre rustet til å kunne unngå uønskede hendelser i fremtiden. Eksempler er teorier om psykologisk trygt arbeidsmiljø, rapporteringskultur og teknikker som kritisk hendelse-metode (CIT). En alternativ måte er Resilient Engineering (RE), der forskeren legger vekt på fleksibilitet for å omgå slike hendelser. Ledelsen og ansatte tilpasser seg kontinuerlig ved å endre og forbedre kvaliteten på planer, oppgaver og rutiner i organisasjonen. Ett eksempel på endringer i omgivelsene er nye kategorier av brukere som flyktninger med annen kulturell bakgrunn. For å forbedre sikkerheten i arbeids-

miljøet må ansatte og ledere flytte fokus fra årsaker til feil og svikt til at ting går riktig. Vi har vist at å øke sikkerheten i praksis betyr å bevege seg gradvis fra System I til System II for sikkerhet, som har mye til felles med de institusjonelle logikkene reaktiv regelfølgning og proaktivt engasjement. Det er utilstrekkelig å lære kun av det som har gått galt; ledelsen må også analysere faktorer som bidrar til et sikkert arbeidsmiljø i fremtiden.

Det finnes selvfølgelig ingen standardløsning for hvordan virksomheter i helse- og sosialsektoren kan bevege seg fra System I til System II. På den ene siden kan System II få større plass ved at ledelsen prioriterer ansattes proaktive forpliktelse og engasjement i strategisk personalledelse høyere. Et psykologisk trygt arbeidsmiljø har betydning for ansattes motivasjon, trivsel og produktivitet. Positive effekter er lavere sykefravær, mindre utskifting av medarbeidere, mindre utbrenthet og høyere forutsigbarhet, og i tillegg bedre informasjon, dialog, refleksjon og samarbeid mellom ledelse og ansatte for å stå bedre rustet i en krisesituasjon. Det samme gjelder i fullt monn for forholdet mellom ansatte i førstelinjen og potensielt voldelige brukere. Sistnevnte har få muligheter for å gjøre sine rettigheter gjeldende fordi de mangler kunnskaper om regelverket. Klientene har få ressurser som utdanning og inntekt, og uttrykker ved vold og trusler om vold at de er avmektige i velferdssystemet. Relasjonen har et tydelig innslag av makt, og derfor er måten ansatte samhandler med brukeren på avgjørende for potensialet for vold. På den annen side er styring ved regler meget utbredt i offentlig sektor, og helse- og sosialsektoren er intet unntak. Regelstyring hemmer mulighetene for fleksibilitet i store organisasjoner, og dermed for å kunne bevege seg mot System II. For eksempel, når virksomheten har utarbeidet en beredskapsplan i samsvar med regelverket, tror ansatte at sikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt. Proaktivt arbeid med sikkerhet koster penger som forutsetter omdisponering av midler internt, eller bevilgninger fra Staten. En kritikk av institusjonelle logikker er at makt og statens rolle med få

unntak mangler i analysene (Clegg 2010, s. 11). Staten er en sentral premissgiver for å regulere arbeidsmiljøet spesielt og virksomheten generelt i helse- og sosialsektoren. Vi var tidligere inne på at regler og asymmetriske maktrelasjoner mellom medarbeider og bruker kan i bestemte situasjoner utløse vold og trusler om vold.

Konklusjon

Vold og trusler om vold er i dagens arbeidsliv et utbredt og økende problem. Vi har vektlagt betydningen av, og ledes ansvar for, å være godt forberedt på vold og trusler om vold i førstelinjen. Det er viktig å tenke beredskap, og den mentale beredskapen er like viktig som den skrevne. Negative konsekvenser og skadevirkninger av kritiske hendelser kan forebygges gjennom et tydelig, engasjert og tilstedeværende

lederskap som jobber systematisk og målbevisst for å redusere antallet trusler og voldsepisoder. Vi har argumentert for at det er en sentral lederoppgave å bidra til at kriser forebygges ved at virksomheten er forberedt og har planer for hva som skal skje både under og etter kritiske hendelser. Planer må likevel ikke være statiske. De må kunne revurderes og endres hele tiden i samråd mellom ledere, ansatte, tillitsvalgte og vernetjenesten. Når erfaringer og opplevelser til ansatte i førstelinjen blir lyttet til og tatt på alvor i det forebyggende arbeidet, vil både den enkelte ansatte og virksomheten som helhet stå bedre rustet til å takle vold og trusler om vold. Det gjelder også under analyse og evaluering av kritiske hendelser. God kriseledelse i førstelinjen utøves derfor både før, under og etter at selve krisen oppstår.

LITTERATUR

Aagestad, C. (2017). *Psychosocial risk factors for long-term sick leave – a prospective study of the Norwegian working population. With a special emphasis on female health and social workers (doktorgrads-avhandling)*. Oslo: Det medisinske fakultet, Institutt for medisinske basalfag, UiO.

Aagestad, C., Bjerkan, A. M., & Gravseth, H. M. (2017). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning*. STAMI-rapport, årgang 18, nr. 3. Oslo: STAMI.

Aagestad, C., Tyssen, R., Johannessen, H., Gravseth, H., Tynes, T., & Sterud, T. (2014). *Psychosocial and organizational risk factors for doctor-certified sick leave: a prospective study of female health and social workers in Norway*. BMC Public Health, p. 1016.

Aarset, M. (2010). *Kriseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Arbeidsmiljøloven. (2018). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355?q=forskrift%20organisering%20ledelse>

Arbeidstilsynet. (2016). *Dødsfall og personskader som følge av vold og trusler i norsk landbasert arbeidsliv – En oversikt basert på hendelser meldt til Arbeids-*

tilsynet. Kompass Tema nr. 1. 2016.

Arbeidstilsynet. (2017, 11 2). *Over 200 000 ansatte opplever vold og trusler på jobb*. Retrieved from arbeidstilsynet.no: <https://www.arbeidstilsynet.no/nyheter/over-200000-ansatte-opplever-vold-og-trusler-pa-jobb/>

Arbeidstilsynet. (2018). *Vold og trusler*. Retrieved from arbeidstilsynet.no: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/vold-og-trusler/>

Berg, M. E., & Ribe, E. (2013). *Coaching. Å hjelpe ledere og medarbeidere til å lykkes*. Oslo: Universitetsforlaget.

Borg, M., Haugård, E., & Karlsson, B. (2012). «Uten oss går det ikke» – pårørendes erfaringer med psykisk krise. *Nordisk tidsskrift for helseforskning*, pp. 16–29.

Brøgger, B., & Salomon, R. (2013). *Å jobbe med arbeidsglede – hva kan virksomheter få ut av det?* AFL-rapport 6/2013. Oslo: AFL.

Buber, M. (1992). *Jeg og Du*. Oslo: J.W. Cappelens forlag AS.

Cheek, J., O'Brien, B., Ballantyne, A., & Pincombe, J. (1997). *Using Critical Incident Technique to Inform Aged and Extended Care Nursing*, Volume:19, issue 5. *Western Journal of Nursing Research*, pp. 667–682.

Clegg, S. (2010). *The State, Power, and Agency: Missing in Action in Institutional Theory?* *Journal of Management Inquiry*, pp. 4–13.

Cullberg, J. (2007). *Mennesker i krise og utvikling. En psykodynamisk og sosial-psykiatrisk studie*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cunliffe, A. L., & Eriksen, M. (2011). *Relational leadership*. *Human relations* 64 (11), pp. 1425–1429.

Dyregrov, A. (2015, august 20). *Senter for Krisepsykologi*. Retrieved from krisepsyk.no: <http://www.krisepsyk.no/>

lederskap-ved-kriser-og-katastrofer#Omsorgslederskap

Echeverri, P., & Edvardsson, B. (2012). *Marknadsføring i tjensteøkonomien*. Lund: Studentlitteratur.

Edmondson, A. C. (2019). *The fearless organization*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Eiken, T., Tynes, T., Grimsrud, T. K., Sterud, T., & Aasnæs, S. (2008). *Psykososialt arbeidsmiljø : delrapport*. Oslo: STAMI.

Ellingsen, P. (2010). *Service kan ikke vedtas*. Oslo: Cappelen forlag.

Ellingsen, P., & Ranglund, O. J. (2017). *Om volden rammer. Forebygging av voldshendelser og alvorlige trusler i førstelinjen*. In T. Hafting, *Krisehåndtering*,

- planlegging og handling (pp. 95–107). Bergen: Fagbokforlaget.
- Erichsen, M., Solberg, F., & Stiklestad, T.** (2018). *Ledelse i små og mellomstore virksomheter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ettung, G.** (2007). *Kollegastøtte*. Retrieved from Arbeidsmiljøsentret: <https://www.arbeidsmiljo.no/kollega%C2%ADstotte/>
- Fellesorganisasjonen.** (2017). *Nettets – et arbeidsmiljøproblem*. Retrieved from fo.no: <https://www.fo.no/get-file.php/1357011-1525689122/00%20Medlemssider/Nettets%20-%20rapport.%20Endelig%20versjon%20%28nett%29.pdf>
- Flanagan, J. C.** (1954). *The critical incident technique*. *Psychological Bulletin* 51(4), pp. 327–358.
- Forseth, U.** (2010). *Ambivalenser i frontlinjearbeid*. Tidsskrift for arbeidsliv, 12. årg. Nr. 3, pp. 9–24.
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.** (2018). Retrieved from lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355?q=forskrift%20om%20organisering%20ledelse>
- Forskrift om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler.** (2017). Retrieved from lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1356?q=forskrift%20om%20arbeidsplasser>
- Forskrift om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid).** (2018). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1357?q=forskrift%20om%20utf%C3%B8relse%20av%20arbeid>
- Garmann Johnsen, H. C.** (2005). *Fra forvaltning til dialog*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Goodsell, C.** (1977, februar). *Bureaucratic Manipulation of Physical Symbols: An Empirical Study*. *American Journal of Political Science*. Vol. 1, No. 1, pp. 79–91.
- Hagen, I. M.** (2010). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor II*. Oslo: Fafo.
- Hein, H.** (2009). *Motivation. Motivasjonsteori og praktisk anvendelse*. København: Hans Reitzels forlag.
- Helsedirektoratet.** (2016). *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Hollnagel, E.** (2014). *Safety I and safety II*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.
- Hollnagel, E.** (2017). *Å bli resiliert: organisasjoner, sikkerhet og resiliens*. In T. Hafting, *Krisehåndtering, planlegging og handling* (pp. 401–412). Bergen: Fagbokforlaget.
- Isdal, P.** (2017). *Smittet av vold. Om sekundærtraumatisering, compassion fatigue og utbrenthet i hjelpeyrkene*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kim, S. E.** (2014). *Physical Workplace as a Strategic Asset for Improving Performance in Public Organizations*. *Administration & Society*, pp. VOL. 46 (5) 496–518.
- Kjølås, C.** (2015). *Krisehåndteringsboken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klemsdal, L.** (2006). *Den intuitive organisasjonen*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet.** (2015). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet (Meld. St. 27 (2015–2016))*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lillevik, O. G., & Øien, L.** (2010). *Kvaliteter hos hjelperen som bidrar til å forebygge trusler og vold fra klienter*. *Nordisk Tidsskrift for Helseforskning*, nr. 2, 6. årgang, pp. 84–96.
- Lipsky, M.** (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russell Sage.
- Løvik, K.** (2015). *Krisehåndtering online*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Madsen, C. U., & Hasle, P.** (2017). *Commitment or Compliance? Institutional Logics of Work Environment Management*. *Nordic Journal of Working Life Studies*. Vol. 7, issue 52, pp. 17–38.
- Narotzky, S., & Besnier, N.** (2014). *Crisis, value and hope: rethinking the Economy*. *Current Anthropology*, Vol. 15, No 59, pp. 4–16.
- NEL – Arbeidsmedisinske veiledninger.** (2019, 10 8). *Vold og trusler på arbeidsplassen*. Retrieved from <http://amv.legehandboka.no/handboken/kliniske-kapitler/eksponeringsfaktorer/psykososiale-organisatoriske-forhold/vold-og-trusler/>
- Normann, R.** (2000). *Service Management*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- OCHA.** (2013). *Humanitarianism in the Network Age*. New York: FNs sentrale humanitære samordningsenhet (OCHA).
- Olsen, O. E., Mathiesen, E. R., & Boyesen, M.** (2007). *Media og krisehåndtering: en bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Perrow, C.** (1999). *Normal Accidents. Living with High Risk Technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Raelin, J.** (2006). *The Role of Facilitation in Praxis*. *Organizational Dynamics*, Vol. 35, No. 1, pp. 83–95.
- Raelin, J. A.** (2012). *The Manager as facilitator of dialogue*. *Organization*, pp. 818–839.
- Reason, J.** (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.
- Rokkan, T.** (2008). *Vold og trusler mot tilsatte i frimorsorgen*. Oslo: KRUS.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & Hart, P. T.** (1989). *Coping With Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield: Charles C Thomas Pub Ltd.
- Rønning, E.** (2010). «Helsearbeidere» – tøffe kvinner i deltidsjobber. *Samfunnsspeilet* 1, pp. 35–42.
- Schaufel, M. A., & Skodvin, B.** (2012). *Kollegastøtte for sykehusleger*. *Tidsskrift for den norske legeforening*, p. 271.
- Schjødt, B., & Egeland, T. A.** (1989). *Fra systemteori til familieteori*. Oslo: TANO forlag.
- Skjefstad, N.** (2012). *Brukermedvirkning sett i et anerkjennelsesteoretisk perspektiv*. In A. Jenssen, & I. Tronvoll, *Brukermedvirkning. Likeverd og anerkjennelse* (pp. 54–69). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogstad, A.** (2011). *Psykososiale faktorer i arbeidet*. In S. Einarsen, & A. Skogstad, *Det gode arbeidsmiljø*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sund, B.** (2019). *Typisk norsk å være (selv)god*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Svalund, J.** (2009). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor*. Oslo: Fafo.
- Trygstad, S., Sollund, M., & Johansen, B.** (2003). *Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten. Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje «Rett hjem»*. NF-rapport nr. 23/2003. Bodø: Nordlandsforskning.
- Yukl, G.** (2010). *Leadership in organizations*. New Jersey: Pearson.
- Zacka, B.** (2017). *When the State Meets the Street – Public Service and Moral Agency*. Cambridge: Harvard University Press.

Ytringsfrihetens forutsetninger og grenser

Arve Negaard høyskolelektor, Høgskolen i Østfold

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Innledning

Det pågår en intens offentlig debatt om ytringsfriheten, med steile fronter som åpenbart snakker forbi hverandre. Debatten er preget av uklare definisjoner og tilsynelatende uløselige dilemmaer.

Sommeren 2017 gjennomførte naziorganisasjonen Den nordiske motstandsbevegelsen demonstrasjoner, uten polititillatelse, i Kristiansand og Fredrikstad. Politiet stanset ikke demonstrasjonene, men i Kristiansand arresterte de motdemonstranter.

Debatten toppet seg med reaksjonene på justisminister Sylvi Listhaugs facebookinnlegg 9. mars 2018 om Arbeiderpartiet. I ytringsfrihetens navn uttrykte en samlet opposisjon på Stortinget sin mistillit til henne, og hun valgte å gå av, for å forsvare sin ytringsfrihet.

Tidligere samme måned var det en debatt om netthetsen mot den norsksomaliske debattanten Sumaya Jirde Ali, som førte til at hun i første omgang trakk seg som hovedtaler på 8. marsmarkeringen i Bergen i 2018. Selv forsvarene av den videst mulige ytringsfriheten, som Frank Rossavik i Aftenposten, ble betenkt over formen og innholdet i netthetsen. I en kommentarartikkel med tittelen *Den hysteriske horde* peker han på at dagens debattklima kan være nådeløst, særlig for en ung, hijabkledd somalier med mot til å gå løs på makthaverne. Rossavik skriver:

«Jeg har alltid forsvart en videst mulig ytringsfrihet. Det gjør jeg fortsatt, men det blir vanskeligere. Enkelte trenger åpenbart ikke ytringsfrihet, de trenger hjelp. En ubeskåret ytringsfrihet er et åpenbart gode når offentligheten fungerer, når løgn og ondskap blir konfrontert, når folk har gode hensikter og søker sannhet. Anonyme debattanter i ekkokamre interesserer seg kun for egne oppfatninger og fordommer. Det er vanskelig å vite hvor mange de er. Anders Behring Breivik opererte under 30 aliaser i nettdebatter.» [1]

Rossavik ser ikke noe beroligende ved «debatten» som raser i kommentarfelt, sosiale medier og andre nye medier. Den har mutert til en kloakk som ikke bare formidler kritikk, men et hysteri der det er fritt frem å bruke hvilke ord som helst, fortrinnsvis uimotsagt. Ytringsfriheten blir ikke brukt ut fra gode hensikter og til å søke sannhet, men til å polarisere og forsterke konflikter. Det kan få uønskede konsekvenser. Han minner om at hvis minoriteter virkelig begynner å tro at innfødte flest hater dem, vil viljen til tilpasning reduseres og rekrutteringen til ekstremisme øke [1].

Samtidig setter han et spørsmålstegn ved hvordan man skal begrense ytringsfrihet, og hva godt det kan føre med seg. Rossavik beskriver

med andre ord et dilemma mellom to alternativer, som begge kan bidra til å undergrave det åpne, liberale demokratiet. Både den hysteriske polariseringen i en uregulert offentlighet, og en begrensning av ytringsfriheten, er uønsket.

I april 2018 ga rektor David Dunlop ved Ulsrud videregående skole en ansatt, lektor Simon Malkenes, en muntlig reprimande – som deretter ble skriftliggjort og lagt i personalmappens hans – for måten han hadde ytret seg på i en debatt i Dagsnytt 18 om fritt skolevalg i Osloskolen. Saken skapte bred debatt om dilemmaet mellom læreres rett til ytringsfrihet og elevenes rett til ikke å bli ydmyket offentlig.

Ytringsfriheten har alltid vært regulert av lovverket. Debatten gjelder ikke om ytringsfriheten skal være regulert eller ikke, men om *hvordan* den skal reguleres. Det er grunn til å skille mellom forutsetningene for ytringsfriheten og grensene for den. Ytringsfriheten er begrenset ut fra både offentlige og individuelle interesser. Artikkelen retter oppmerksomheten mot de individuelle interessene, og argumenterer for at det lovfestede forbudet mot hatefulle, diskriminerende og truende ytringer er en forutsetning for ytringsfriheten for dem som har en svak maktposisjon i samfunnet. Slike forbud skal ikke bare ivareta offentlige interesser, men også individuelle [8, s. 137, 199].

Når vi skal vurdere om en ytring bør være tillatt eller ikke, må vi vurdere den ut fra sammenhengen den har skjedd i, samspillet det har vært mellom verbale og ikke-verbale ytringer, og samspillet mellom ytringen og hva den som ytrer seg har gjort og kan forventes å gjøre i fremtiden.

Ytringsfrihetens historiske utvikling

Historisk sett er ytringsfriheten et moderne fenomen, forankret i opplysningstiden på 1700-tallet. I Norge er den knyttet til avviklingen av det borgerlige diktaturet under eneveldet, og fremveksten av det åpne, borgerlige liberale, demokratiske samfunnet på 1800-tallet.

I Danmark-Norge var det alminnelig sensur, frem til Struensee, på kongens vegne, innførte

trykkefrihet i 1770. Etter Struensees fall i 1772 ble det raskt iverksatt visse innskrenkninger i ytringsfriheten, og i 1799 ble sensuren igjen innført. [2] Konventikkelplakaten fra 1741 forbød legfolk å arrangere religiøse møter uten forhåndsgodkjenning fra statskirkens sogneprest [3]. I lover fra 1738, 1772 og 1773 var teater og andre former for forestillinger forbudt, men dispensasjon kunne gis [4, s. 8].

Vedtaket av ytringsfriheten i Grunnloven av 1814 er en milepæl i utviklingen av ytringsfrihet. Stortinget fratok staten retten til forhåndssensur av trykte tekster. Men unntakene fra den ideelle fordringen var så mange at bestemmelsen fremsto som uklar og kontroversiell.

Fra 1840-tallet preget en liberalistisk bølge Stortingets politikk, og statens rett til å regulere hva innbyggerne sa og gjorde ble ytterligere begrenset. Gradvis ble eneveldets merkantilistiske regulering av næringslivet opphevet og ytringsfriheten utvidet. Konventikkelplakaten ble opphevet i 1842 [3]. Det la grunnlaget for forsamlingsfriheten. I 1875 ble det lovfestet at enhver kunne gi dramatiske forestillinger så lenge det ikke offentlig krenket ærbarheten eller ordenen ble forstyrret [4, s. 8].

Den liberalistiske dereguleringen i andre halvdel av 1800-tallet ga uønskede sideeffekter som la grunnlaget for nye reguleringer av både næringslivet og ytringsfriheten. I 1892 vedtok Stortinget den første arbeidervernloven. I 1917 vedtok Stortinget konsesjonsloven som sikret offentlig eierskap og styring av landets vannkraftressurser.

Fra 1890-tallet vokste kinodriften frem og fikk en dominerende plass i underholdningsbransjen. I 1911 ble det vist kino i 56 kommuner. Det var 150 faste kinoer i drift, med et årlig besøk på omkring 11 millioner. Konkurransen var hard. Det sensasjonelle viste seg å være mest salgbart, og repertoaret beveget seg ofte på kanten av det lovlige. Det skapte en bred politisk protest. I 1913 vedtok Stortinget kinoloven, som gjorde kinodrift avhengig av tillatelse fra kommunestyret. Tillatelsen kunne bare gis for inntil tre år. Filmene som skulle vises måtte være forhåndsgodkjent av en regjeringsoppnevnt sensur-

komité [4, s. 9–13]. Kinoloven innebar at en hel bransje i det private næringsliv ble gjort offentlig, og mediet for massedistribusjon av levende bilder ble underlagt offentlig sensur.

Kringkasting av lyd og levende bilder hadde en liknende utvikling som kinoen, noen år senere. Midt på 1920-tallet startet private selskaper radiosending i Norge. I 1933 vedtok Stortinget at all kringkasting skulle drives av det offentlige, og NRK ble opprettet. Etter noen år med prøvesendinger i statlig regi ble fjernsynet offisielt åpnet i 1960, med NRK som monopolinstitusjon [5]. Det som hadde startet som privat virksomhet ble omgjort til et offentlig statlig monopol.

Fra 1980-tallet har samfunnet vært preget av en ny liberalistisk bølge, med nye dereguleringer. I 1981 ble det åpnet for forsøk med nærradiosendinger. I 1991 ble NRKs TV-monopol opphevet og TV 2 fikk konsesjon på TV-sendinger [5]. I 2014 ble sensuren på film for voksne personer opphevet [2].

Utviklingen av internett og bredbånd har revolusjonert formidlingen av tekst og levende bilder. Igjen har liberaliseringen og den teknologiske utviklingen hatt sidevirkninger som har skapt motreaksjoner. Fra Struensee innførte trykkefrihet til vår tid har det hele tiden vært et krav om at det skal være en bestemt person som står ansvarlig for en offentlig formidlet tekst. Som hovedregel skal det være den som har skrevet teksten. Hvis forfatteren velger å være anonym, skal navnet på den som har trykket den oppgis, og trykkeren være rettslig ansvarlig for innholdet i teksten. Med de anonyme kommentarfeltene i sosiale medier forsvant denne reguleringen av ansvar. Nå løftes den frem igjen, og personvernet styrkes på nytt. Både de som ytrer seg og eiere av sosiale medier som Facebook gjøres i større grad ansvarlig for det de distribuerer. I 2017 vedtok Stortinget ny likestillings- og diskrimineringslov og forbud i opplæringsloven mot krenking av elever. I 2018 innførte Norge EUs personvernforordning (GDPR), gjennom vedtaket av en ny personopplysningslov og en rekke supplerende bestemmelser [6].

De siste 250 årene har lovbestemmelsene om innbyggernes rett til å ytre seg vekslet mellom

regulering og deregulering, i takt med samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen. Men retten til å ytre seg har aldri vært helt uregulert. Det er forskjell på en lovløshet som åpner for den sterkeste rett og en frihet som også gir rettigheter til den svakere part i samfunnet. En slik frihet krever reguleringer som gir den svakere part den tryggheten som er nødvendig for å kunne ytre seg offentlig i kontroversielle spørsmål.

Svingningene mellom regulering og deregulering har heller ikke vært en statisk svingning fra deregulering og tilbake til de samme formene for regulering, men heller en dialektisk utvikling der uegnede reguleringsformer har blitt avviklet. Så har dereguleringen gitt så tydelige negative virkninger for noen aktører at det har blitt arbeidet frem politiske vedtak av nye og mer hensiktsmessige reguleringsformer. Da konfirmasjonsdressen ble for trang, tok man den av og følte det som en befrielse. Men så følte man seg naken og fant frem en ny dress som passet, for konfirmasjonsdressen var ikke lenger aktuell.

Bestemmelsen i § 100 ble stående uforandret fra 1814 til 2004. Etter det har den blitt revidert i 2004, 2006, 2010 og 2014 [7]. De mange revisjonene reflekterer forandringene som samfunnet vårt er inne i, med hensyn til politiske konflikter, hvem som har mulighet til å ytre seg offentlig, og hva som kan og bør kreves av den som ytrer seg offentlig og den som samler og formidler informasjon.

Revisjonen av § 100 i 2004 er en milepæl i kampen for ansattes yringsfrihet. Da Grunnloven ble vedtatt i 1814 var oppmerksomheten i første rekke rettet mot yringsfriheten til den frie, uavhengige borgeren. Tjenestefolk, husmenn og andre arbeidere var underlagt lojalitetsplikt til sine herrer, og hadde heller ikke stemmerett. Hovedavtalen fra 1935, arbeidsmiljøloven fra 1977 og revisjonen av § 100 i 2004 er milepæler i kampen for ansattes yringsfrihet. Den reviderte § 100 har som en hovedregel at ansatte skal ha den samme grunnlovfestede yringsfriheten som alle andre borgere. Unntak fra denne hovedregelen kan bare skje

innenfor grenser klart foreskrevet i lov, på områder hvor særlige hensyn gjør det nødvendig [8, s. 170–171]. Arbeidsmiljølovens bestemmelser fra 2007 og 2017 om ansattes rett til varsling er en oppfølging av anbefalingene i NOU 1999:27 [8, s. 176]. § 100 har ikke fjernet konflikten mellom arbeidstakers ytringsfrihet og lojalitetsplikten til arbeidsgiver, men gitt ansatte et sterkere grunnlag for å forvare og utvide sin ytringsfrihet.

Relasjonen mellom sender og mottaker av ytringer

Til grunn for den store revisjonen av Grunnlovens § 100 i 2004 lå den offentlige utredningen NOU 1999:27 [8]. Utredningen redegjør for fremveksten av ytringsfriheten og drøfter forutsetningene den bygger på. Både det politiske bildet og mediebildet har endret seg siden utredningen ble skrevet på 1990-tallet. På enkelte punkter er det tid for å tenke igjennom forutsetningene på nytt, revidere og justere dem.

I NOU 1999:27 pekes det på at en ytring kan defineres som formidling av informasjon eller ideer (mening), og at ytringer kan variere i form og innhold og inngå i ulike kontekster [8, s. 26–27]. Den samme definisjonen legges til grunn her.

En formidling av informasjon skjer mellom en sender og en mottaker. Relasjonen mellom senderen og mottakeren kan være vennlig, fiendtlig eller nøytral. Det er ytringer som mottakeren oppfatter som fiendtlige som kan skape dilemmaer av den typen som er nevnt i innledningen.

Vennlige og nøytrale ytringer tar som regel ingen anstøt av, og senderen trenger normalt ingen rettsbeskyttelse. Den som ytrer seg møter ingen motstand. Det er de ytringene som noen oppfatter som skadelige og fornærmende, og misliker så sterkt at de vil bruke tvangsmakt for å hindre at ytringen finner sted, som trenger rettsbeskyttelse. Det er de som fremsetter slike frimodige ytringer mot statsstyrelsen eller enhver annen som har behov for den rettsbeskyttelsen som lovfestingen av ytringsfrihet kan gi.

Et rettsvern av ytringsfriheten må regulere relasjonen mellom den som vil fremsette frimodige ytringer og den som vil hindre slike ytringer med tvangsmakt. Under eneveldet var kampen for ytringsfriheten i første omgang en kamp mot statens bruk av tvangsmidler for å sensurere ytringer.

Det er ikke bare staten som kan tvinge andre til taushet. Også andre som kan skape frykt for å ytre seg, tiltar seg en slik makt. Et rettsvern av ytringsfriheten må på den ene siden gi enhver rett til å fremsette frimodige ytringer, og på den andre siden forby enhver å forsøke å hindre slike ytringer ved å true eller tvinge den som vil ytre seg til taushet. Skal rettsvernet være reelt, må det regulere begge disse sidene i relasjonen mellom den som vil ytre seg og den som misliker at ytringen blir fremsatt. Hvis rettsvernet av ytringsfriheten bare omfatter den formelle retten til å ytre seg, men ikke omfatter vernet mot å bli tvunget til taushet, vil rettsvernet bli tomt og innholdsløst. Det innebærer at ytringsfriheten ikke kan omfatte retten til å prøve å tvinge andre til taushet.

Dagens forbud mot hatefulle ytringer i straffelovens § 185 er ikke primært en begrensning av ytringsfriheten til den som vil ytre seg slik, men et vern av både ytringsfriheten og til å være den en er, for dem hatet retter seg mot. Bestemmelsen forbyr å true eller forhåne noen, fremme hat og forfølgelse eller vise ringakt overfor noen på grunn av deres hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuell orientering eller nedsatte funksjonsevne [9].

På tilsvarende måte er straffelovens § 186 et vern mot diskriminering av de samme gruppene som er nevnt i § 185. Å nekte personer, ut fra slike grunner, tilgang til varer og tjenester eller adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre, er forbudt [9].

Straffelovens § 263 forbyr trusler i ord eller handling som er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Grove trusler er i § 264 definert som trusler rettet mot forsvarsløs person, som er uprovosert, utført av flere i fellesskap, eller som er

rettet mot de samme gruppene som er nevnt i §§ 185 og 186 [9].

Straffelovens bestemmelser i §§ 185, 186, 263 og 264 gir et helt grunnleggende vern for de omtalte gruppene, og er en nødvendig forutsetning for at de skal ha frihet til å kunne ytre seg frimodig om statsstyrelsen og hvilket som helst annet emne. Dette er ikke sovende paragrafer, selv om det har vært få saker i rettsvesenet knyttet til dem. I 2017 skrev en tidligere profilert politiker og muslim (B) en kommentar til straffesaken om frisøren i Rogaland som nektet frisørtjeneste til en kvinne som bar hijab. Han skrev blant annet at saken fortjente en prinsipiell avklaring i Høyesterett. Kommentaren sto i en blogg i Nettavisen. Da fikk han følgende tilsvaer i bloggen: «... måtte en klok person med våpen se sitt snitt til snarest mulig å avlive B med et hodeskudd fordi dette avskummet på ingen måter fortjener å leve. Han er en islamist med alt hva det innebærer.» [10]

I februar 2018 ble den som hadde skrevet ytringen dømt til 21 dagers ubetinget fengsel [10]

(Frostatings lagmannsrett: LF-2017-146001). Dommen er anket til Høyesteretten [11]. Den foreløpige dommen stadfester at slike hatefulle ytringer ikke er tillatt. Den gir støtte til den som har vært offer for trusselen, og kan virke preventivt overfor andre som kan være fristet til å komme med liknende trusler.

NOU 1999:27 omtaler den daværende straffelovens forbud mot hatefulle og diskriminerende ytringer ensidig som en *begrensning* av ytringsfriheten [8, s. 99]. Det er misvisende. Disse bestemmelsene er en *forutsetning* for en reell ytringsfrihet for dem som er offer for diskriminering, hat og trusler, og supplerer bestemmelsene i Grunnlovens § 100.

Det er ikke bare straffelovens bestemmelser som gir et slikt supplement til Grunnlovens § 100. Den grunnleggende bestemmelsen i arbeidsretten om arbeidsgivers styringsrett har gjennom fagpolitisk kamp blitt begrenset gjennom bestemmelser i lov- og avtaleverket. Arbeidsmiljølovens krav om at ansatte som hovedregel skal være fast ansatt, og at oppsigelse skal være saklig begrunnet i arbeidsgivers eller

arbeidstakers forhold, er en forutsetning for at arbeidstakere skal ha reell ytringsfrihet. Arbeidstakere har i tillegg en lovfestet rett til å varsle offentlig om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Arbeidsmiljøloven sikrer at arbeidsgiver ikke kan misbruke sin styringsrett til å si opp eller på annen måte gjengjelde arbeidstaker fordi arbeidstakeren har ytret seg offentlig på en måte arbeidsgiver misliker [12]. Hovedregelen om fast ansettelse, forbudet mot usaklig oppsigelse, og forbudet mot gjengjeldelse av korrekt fremførte varsler om kritikkverdige forhold, er nødvendige forutsetninger for at arbeidstakere skal ha reell ytringsfrihet. Maktforholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er asymmetrisk, og gjør at arbeidstakere trenger et slikt rettsvern.

Grunnloven begrunner ytringsfriheten i sannhetssøking, demokrati og fri meningsdannelse. Et levende demokrati kjennetegnes av flertallsstyre, av at mindretallet har rett til å opponere mot det flertallet bestemmer, og av jevnlig reguleringer av hvem som er i flertall og hvem som er i mindretall gjennom valg, med fredelige og regulerte overføringer av makten fra mindretall til flertall.

En ytringsfrihet som skal gi alle innbyggere retten til å ytre seg frimodig og kritisk kan ikke omfatte retten til å prøve å true andre til taushet. En ytringsfrihet for alle, kan ikke omfatte ytringer som vil frata noen denne friheten. Det er en vesentlig forskjell mellom frimodige og kritiske ytringer som noen oppfatter som fornærmende, og ytringer som vil stenge andre ute fra den offentlige samtalen og bringer dem til taushet. Retten til å ytre seg frimodig og kritisk bygger på forbudet mot å ytre seg truende, diskriminerende og hatefult.

Skjerping av bestemmelsene skaper nye dilemmaer

Vi er inne i en periode der lovbeskyttelsen mot trusler, diskriminering, trakassering og andre former for krenking har blitt skjerpet. Det kan gi et sterkere vern av friheten til å ytre seg frimodig i kontroversielle spørsmål, men også få

den stikk motsatte effekten. Autoritære ledere forsvarer ofte forbud mot kritiske og andre frimodige ytringer med at de virker krenkende på folks ære, verdier og moral, og derfor må forbys. Forbud mot krenkinger kan gi grunnlag for forbud mot frimodige, kritiske ytringer.

I norsk straffeprosess er hovedregelen at det er påtalemyndigheten som må bevise at den anklagede er skyldig. For domfellelse må skyld være bevist ut over enhver rimelig tvil. I mange tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å bevise ut over enhver rimelig tvil at den anklagede har trakassert eller diskriminert den fornærmede. Det blir lett påstand mot påstand. Forbudet kan bli en papirbestemmelse.

For å bøte på dette ble forbud mot diskriminering skjerpet i likestillings- og diskrimineringsloven av 2017. Loven innførte et prinsipp om omvendt bevisbyrde. Diskriminering ansees å ha skjedd dersom det foreligger grunn til å tro at diskriminering har skjedd, og *den ansvarlige* ikke sannsynliggjør at diskriminering likevel ikke har skjedd. Dette gjelder også for brudd på bestemmelsene om trakassering i lovens § 37. Det er altså den som er anklaget for å ha diskriminert eller trakassert som må sannsynliggjøre at det ikke har skjedd. Ikke nok med det. I lovens § 13 er det fastsatt at den som er anklaget for å trakassere må sannsynliggjøre at det vedkommende har ytret, gjort eller unnlat å gjøre, ikke har *virket* skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende på den fornærmede parten [13]. Det åpner for misbruk som begrenser ytringsfriheten. Den som har blitt kritisert gjennom en frimodig offentlig ytring kan hevde at ytringen virker nedverdiggende eller ydmykende på en selv eller en tredjepart, og be om straffeforfølgelse av den som har ytret seg på dette grunnlaget.

Forbudene mot diskriminering og trakassering har blitt fulgt opp i 2017 i opplæringslovens § 9-A-5. Her er det fastsatt at dersom en som arbeider på skolen får mistanke om eller kjennskap til at en annen ansatt på skolen utsetter en elev for krenking, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeieren [14]. I lovforarbeidene er *krenkelser* gitt

en vid definisjon: «Mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser som elever kan utsettes for, og som skolen skal ha nulltoleranse mot. Det er ikke en uttømmende oppramsing. Begrepet *krenkelser* skal tolkes vidt.» [15, s. 75]. Det gjør bestemmelsen om hva som faktisk er forbudt vag og upresis, og åpner døren på vidt gap for et misbruk som reduserer både ansattes ytringsfrihet og rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I skolen har ansatte på enkelte områder større makt enn elevene. Asymmetrien i makt gjør at elever, i likhet med arbeidstakere, har behov for et særskilt rettsvern. Intensjonene med lovbestemmelsen har vært gode, men utformingen har gitt svært uheldige sidevirkninger. De ansatte må kunne sannsynliggjøre at et varsel om kritikkverdige forhold i undervisningen ikke kan virke krenkende på noen elever.

Malkenes-saken illustrer at dette ikke er en teoretisk problemstilling, men et aktuelt problem i Norge. Lektor Simon Malkenes på Ulsrud videregående skole i Oslo kommune deltok den 5. mars 2018 i en debatt i Dagsnytt 18 om konsekvensene av fritt skolevalg i Osloskolen. Han fremholdt at systemet fører til at elever med gode skoleresultater samler seg på enkelte skoler, og de med svake resultater og stort behov hjelp blir henvist til andre skoler som ikke kan gi dem den hjelpen de har behov for og krav på. For å illustrere situasjonen leste han opp det han beskrev som et haikudikt om skolehverdagen i en time på enkelte videregående skoler i Oslo: «B banner og roper. M vandrer. R har ikke gjort noe hitil i dag». Han brukte korte setninger som beskrev konkret hva de enkelte elevene faktisk gjør i timen, uten ytterligere kommentarer. For en utenforstående var det ikke mulig å vite hvilke elever dette dreide seg om. I etterkant kom det

Det er altså den som er anklaget for å ha diskriminert eller trakassert som må sannsynliggjøre at det ikke har skjedd.

frem at bokstavene refererer til fornavnene til elever i en av hans klasser. Han understreket at kritikken ikke gjaldt elevene, men systemet som bidro til at de ikke fikk den hjelpen de trengte [16]. Han varslet offentlig om kritikkverdige strukturelle forhold på arbeidsplassen, som det gjentatte ganger tidligere hadde blitt varslet om internt.

Etter sendingen startet rektor David Dunlop ved Ulsrud videregående skole formelle undersøkelser mot Malkenes etter opplæringslovens §9-A5 [17]. Vel en måned senere, den 9. april, skrev noen elever i klasse 3 IDA på Ulsrud videregående skole i Aftenposten at fremstillingen til Malkenes gjaldt en undervisningstime på deres skole, og at fremstillingen krenket dem [18]. Det var disse elevene selv som offentliggjorde for Aftenpostens lesere at fremstillingen til Malkenes gjaldt dem.

Den 20. april fulgte direktør for Utdanningsetaten i Oslo, Astrid Søgner, opp elevenes innlegg. Det var hennes politikk Malkenes' kritikk i stor grad var rettet mot. Hun flyttet oppmerksomheten fra kritikken av fritt skolevalg og finansieringen av tiltak for de svakeste elevene til en sak om at elevene til Malkenes hadde blitt uthengt og stigmatisert av sin egen lærer [19]. Rektor David Dunlop ga Malkenes en muntlig reprimande for å ha krenket elever ved skolen. Irettesettelsen ble skriftliggjort og lagt i personalmappen til Malkenes [20].

Saken illustrerer hvordan et upresist og bredt definert lovforbud mot krenkelser av elever kan gi grunnlag for å begrense læreres grunnlovfestede ytringsfrihet og lovfestede rett til å varsle om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass. Saken er ikke primært en konflikt mellom aktørene som har deltatt i den, men en konflikt i lovbestemmelsene som regulerer deres atferd.

Elever skal selvsagt ha et sterkt personvern og et vern mot at ansatte i skolen trakasserer dem. Det må avveies mot Grunnlovens begrunnelse av ytringsfriheten i sannhetssøking, demokrati og fri meningsdannelse. Det er en forutsetning for demokratisk kontroll og styring av skolen at vi praktiserer en ytringsfrihet som gir åpen-

het om hva som faktisk skjer i skolens undervisning. De som observerer hva som faktisk skjer i undervisningen må kunne informere offentligheten så presist at det gir grunnlag for handlingsvalg. Informasjonen må samtidig være så konfidensiell at utenforstående ikke kan identifisere hvilke enkeltelever som har blitt observert. Det bør imidlertid ikke innebære at informasjonen er så abstrahert at selv ikke de observerte elevene kan kjenner seg igjen i informasjonen. Hvis personvernet skulle drives så langt, vil informasjon som er vesentlig for den offentlige debatten og handlingsvalgene kunne forsvinne i abstraksjonen. At elevene som kjenner seg igjen i Malkenes sitt haikudikt kan oppleve det som ubehagelig å bli konfrontert med sin egen atferd, er forståelig. Det betyr imidlertid ikke at han har krenket dem i lovens forstand. De ville kunnet kjenne seg igjen ut fra beskrivelsen, selv om han hadde kalt dem A, B og C. Grunnlovens vern av ytringsfriheten setter rammer for tolkningen av lovbestemmelser om krenking. Det er nettopp frimodige kritiske ytringer, som noen kan oppfatte som ubehagelige, Grunnloven verner.

Ytringer i ord og bilder

Vi kan ytre oss i et bredt spekter av ulike former, som også gir rom for ulike innhold. Avsender ytrer seg dels direkte overfor mottaker, dels indirekte gjennom medier som håndskrevet og trykket tekst, lydopptak, bilder, film og elektroniske hjelpemidler.

For å få gjennomslag og nå frem med budskapet, blir ofte ulike ytringsformer kombinert. Allerede Aristoteles pekte på at ytringer med retorisk appell har et innhold som spiller på fornuft og logikk, på aksepterte normer og på tilhørernes følelser. Kombinasjonen av klar logikk, tydelig moral og sterke følelser gir en samspillseffekt, et innhold og en kraft i ytringen som hvert enkelt element, hver for seg, ikke kan skape.

Det samme gjelder for ulike ytringsformer. Bilder kan skape sterke umiddelbare, ubevisste følelsesmessige reaksjoner, både positive og negative. I reklame er det vanlig å kombinere

ord og bilder for å appellere til både fornuft og følelser, og spille på både bevisste og ubevisste reaksjoner. Skal vi analysere ytringer, nytter det ikke å splitte dem opp i sine enkelte elementer og vurdere hvert element isolert. Da mister vi denne samspillseffekten av syne.

I den offentlige politiske debatten kan målet med en ytring være å bevege mottakerne til handling, ikke bare å beskrive og forklare saken. Retorikeren vil gjøre noe med mottakeren. Det er ikke et prinsipielt skille mellom ord og handlinger. Ord er i seg selv handlinger, og ord skaper handling. For å skape bevegelse kan det være fristende å ta sterke virkemidler i bruk. Men bruk av sterke virkemidler kan slå tilbake på den som bruker dem. Saken som førte til at justisminister Sylvi Listhaug i april 2018 måtte gå av som justisminister, kan illustrere det.

Bakgrunnen var at regjeringen i 2017 la frem et forslag om endringer i statsborgerloven, der det blant annet var foreslått at departementet skulle få rett til å inndra det norske statsborgerskapet fra personer med en fremferd til sterk skade for Norges vitale interesser, og som hadde doble statsborgerskap. Forslaget om at statsborgerskapet til slike personer skulle kunne inndras fikk bred støtte i Stortinget, men flertallet i Stortinget gikk inn for at inndragningen må vedtas ved dom, fordi det er et så inngripende tiltak [21, s. 16]. Det falt justisminister Sylvi Listhaug tungt for brystet. 9. mars 2018 la hun ut en kombinasjon av bilde og tekst på sin facebookside. Bildet viser ti krigere fra den somaliske terroristbevegelsen al Shabaab som beveger seg truende fremover i v-form mot den som ser på bildet. De er iført militære kamuflasjeuniformer med svarte tørklær rundt hode og ansikt. Han som står foran i midten ser rett mot kameraet gjennom en smal sprekk i hode-tørkleet og har brede patronbånd over skulderen og rundt livet. Tvers over bildet er det lagt inn et halvt gjennomsiktig svart bånd med denne teksten i hvit skrift:

**Ap mener terroristenes rettigheter
er viktigere enn nasjonens
sikkerhet.**

*Det er ikke et prinsipielt
skille mellom ord og handlinger.
Ord er i seg selv handlinger,
og ord skaper handling.*

Montasjen er usedvanlig godt komponert. Hodene til de to forreste soldatene står rett over ordet «terroristenes» i teksten [22]. Den skaper en umiddelbar assosiasjon mellom tekst og bilde; det er disse terroristene fra al Shabaab som Ap vil beskytte på bekostning av vår nasjons sikkerhet.

Montasjen er et godt eksempel på en retorikers bruk av patos – spill på følelser. Men representanter for flertallet i Stortinget, inkludert regjeringspartiet Høyre, la vekt på at fremstillingen ikke hadde forankring i sakens faktiske innhold, og at det var etisk uforsvarlig å bruke denne typen retorikk, spesielt av en justis- og beredskapsminister. Hvorfor det stilles strengere krav til ministeren enn andre samfunnsdebattanter blir kommentert lenger nede. Her er poenget at kombinasjonen av ord og bilde kan gi en kraftfull samspillseffekt. Helheten er mer enn de enkelte delene.

Ytringer gjennom ord og handling

I teateret uttrykker skuespillerne seg både med det de sier og det de gjør, og med utformingen av kostyme, hår og maske. De spiller på rekvisitter, inventar og scenografi, som indikerer hvilken kontekst de befinner seg i. Folk flest gjør det samme i sitt daglige liv. Vi kler oss for anledningen, og oppfører oss annerledes overfor egne barn enn overfor egen arbeidsgiver. Det vi sier og hvordan vi fremtrer varierer med konteksten det skjer i. Våre ytringer er et samspill mellom en rekke forskjellige elementer. Det som skaper budskapet er et samspill mellom det vi sier, det vi gjør og hvordan vi fremtrer der vi er.

Våre verbale ytringer blir ikke bare farget av hvordan vi fremtrer når vi ytrer oss, men også av hva vi har gjort tidligere og hva det kan forventes at vi kommer til å gjøre i fremtiden. Når en hederlig kjøpmann sier at en kunde skal få et

tilbud som han ikke kan si nei til, er det rimelig å tolke tilbudet som så godt at kunden vil bli fristet til å ta imot det. Utsagnet er positivt, og indikerer at tilbudet er en mulighet som kunder ønsker seg. Da den amerikanske mafialederen Al Capone på 1930 tallet ville kjøpe et idretts-senter, skal han ha sagt til broren sin: «I'll make him an offer he can't refuse.» [23]. Al Capone var beryktet for å bruke hærverk og vold for å tvinge viljen sin gjennom. Det kan gi den samme verbale ytringen et helt annet innhold. Utsagnet kan bli truende og negativt. Eierne av idrettsanlegget kan ikke avvise «tilbudet» fra Al Capone hvis han vil unngå hærverk mot sine andre eiendommer, og trusler mot sitt eget og familiens liv og helse. Ord og handling er vevd i hverandre i et vekselspill. Den tyske krigsteoretikeren Carl von Clausewitz skrev i sin bok *Om krigen*: «Krigen er bare en fortsettelse av politikken med andre midler» [24]. Krig er den kraftigste negative ytringen et land kan rette mot et annet. Erkjennelsen av at faren for krig er reell kan styrke viljen til å finne diplomatiske løsninger. Dette samspillet mellom ord og handling gjelder fortsatt.

I NOU 1999:27 er det forsøkt innført et skille mellom ord og handling som det kan være grunn til å nyansere og presisere:

«Voldshandlinger kan også karakteriseres som en form for ytring. Det er således verdt å merke seg at man i det gamle samfunn ikke skilte så klart mellom fysisk vold og verbal vold som vi i dag gjør i ytringsfrihetens navn. På den tid ville man rimeligvis sett med skepsis på vår tendens til å skille mellom det å påføre en annen fysisk smerte og det å påføre vedkommende psykisk smerte ved talehandling. Begge deler ville kanskje først og fremst bli sett på som ærekrenkelse. I dag tenker vi normalt ikke på fysisk vold som ytring. Voldshandlinger vil ikke ha noen beskyttelse som ytring. Det må altså understrekes at institusjonaliseringen av ytringsfriheten er basert på et klart skille mellom tale og handling som fører til materiell eller fysisk skade. [8, s. 27]

Utsagnet ovenfor kan føre til en feilslutning om at voldshandlinger ikke har noen beskyttelse som ytring, fordi det er en fysisk og ikke en verbal handling. Det stemmer ikke. Det er ikke fordi voldshandlinger er fysiske handlinger at de ikke har noen beskyttelse som ytringer, men fordi de skader andre på en uakseptabel måte. Institusjonaliseringen av ytringsfriheten er basert på et klart skille mellom akseptable ytringer og ikke-akseptable ytringer. Hverken vold, trusler, hatefulle ytringer eller diskriminerende ytringer er akseptable, og alle er forbudt ved lov, både de som ytres i ord og de som ytres i fysisk handling.

Straffeloven skiller ikke mellom ord og fysiske handlinger. I straffelovens § 263 Trusler, heter det: «Den som i ord eller handling truer med straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.» [9]. Det vesentlige er ikke om noen har ytret seg i ord eller handling, men om vedkommende har ytret seg på en måte som er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Skal rettsvernet av ytringsfriheten være reelt, må det som nevnt også omfatte et forbud mot å bruke trusler og vold for å skremme den som vil ytre seg til taushet.

Odelstingsproposisjon nr. 22 (2008–2009) gjelder endringer i straffeloven. I kommentaren til forslaget til endringer i straffelovens § 264 om grove trusler, skrev regjeringen:

«Opplistingen i straffebudet er ikke uttømmende. Ved grovhetsvurderingen må det foruten omstendighetene omkring selve fremsettelsen, også ses hen til etterfølgende forhold. I Rt-2005-1067* ble det for eksempel lagt vekt på at gjerningspersonen dagen etter å ha truet en restaurantansatt vendte tilbake til restauranten og gikk løs på inventaret med et balltre. Dette var egnet til å forsterke trusselens virkninger fra dagen før.» [25, s. 423]

**Rt-1005-1067 er en henvisning til Høyesteretts kjennelse av 2.9.2005 i en straffesak om trusler og skadeverk.*

Også her ser vi at domstolen legger vekt på samspillet mellom ord og fysisk handling, som

sammen gir ytringen dens grovt truende karakter. Det stemmer ikke at det i dag er bred enighet om å sette et klart skille mellom ord og fysisk handling. Skal vi bekjempe at noen trues og trakasseres til taushet, må vi forstå den enkelte ytringen og se sammenhengen mellom hva som blir ytret i ord og handling, slik det er illustrert med eksemplene fra Al Capone og odelstingsproposisjon nr. 22.

Feilslutningen at ytringsfriheten krever et klart skille mellom ord og fysisk handling og at hver ytring skal behandles isolert, kan forklare at alvorlighetsgraden i enkelte trusler lett kan bli oversett. Isolert sett lå det jo ingen trussel i uttalelsen til Al Capone. Det var først da den ble koblet til hva han hadde gjort tidligere, og hva en kunne vente at han kunne gjøre i fremtiden, at den ble en trussel. På samme måte lå det ingen trussel i de ulovlige demonstrasjonene som Den nordiske motstandsbevegelsen gjennomførte i Fredrikstad og Kristiansand i 2017, isolert sett.

Rasistiske organisasjoners ytringsfrihet

Under andre verdenskrig hadde de nasjonal-sosialistiske partiene i Tyskland og andre land vist hva deres ideologi og politikk kunne føre til i praktisk handling. Etter krigen ble nazi-partiene forbudt i en rekke land.

I 1970 ratifiserte Norge uten forbehold FNs rasediskrimineringskonvensjon. Staten forpliktet seg til å erklære enhver spredning av ideer om rasemessig overlegenhet som straffbar, og organisasjoner og propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder rasediskriminering som ulovlig og forbudt, og at det er straffbart å delta i slike organisasjoner eller slik virksomhet. I 2003 gjentok FN sin tidligere kritikk av Norge for likevel ikke å ha innført noe forbud mot rasistiske organisasjoner [26, s. 30–32]. I 2013 ble hele FNs rasediskrimineringskonvensjon gjort til norsk lov, og forbudet mot rasistiske organisasjoner ble endelig innført. Fra 1.1.2018 ble denne bestemmelsen overført til likestillings- og diskrimineringslovens § 5 [13].

Forbudet mot rasediskriminering er en

forutsetning, ikke bare for ytringsfriheten, men for tryggheten i sin alminnelighet for de gruppene som rasediskrimineringen er rettet mot. Forbudet mot slike ytringer og mot organisasjoner som fremmer dem, er derfor primært ikke en begrensning av ytrings- og organisasjonsfriheten, men en forutsetning for den alminnelige ytringsfriheten, og markerer grensen for hvor langt ytringsfriheten kan gå i et åpent, liberalt demokrati.

Det er likevel fortsatt uklart om denne grensen er innført i praksis. Den nordiske motstandsbevegelsen i Norge har satt forbudet mot rasediskriminering på prøve. Den er en underavdeling av Nordiske Motstandsbevegelsen, som har avdelinger i Sverige, Norge, Danmark og Finland. På organisasjonens hjemmeside lå fra 2008 til mars 2018 en artikkel skrevet av grunnleggeren Klas Lund på vegne av bevegelsen. Her fremstiller de seg som militante. Gjennom revolusjon ønsker de å skape en totalitær nordisk nasjonalsosialistisk stat. Den hvite ariske rasen i Norden fremstilles som toppen av evolusjonen, men samtidig truet av verdensjødedommen og masseimmigrasjon av rasefremmede elementer. Bevegelsen påberoper seg retten til å kjempe for et raserent, hvitt, arisk Norden, og krever av sine kampgrupper at de har fjernet den siste rest av tvil, og bare har en fanatisk vilje til å agere for rasens overlevelse. De vedstår at organisasjonen kan oppfattes som voldelig, siden hoveddelen av de aktive medlemmene består av unge menn som ikke er redd for å konfrontere dem de anser som fiender på gater og torg. De krever sin rett til å spre sitt budskap, og peker på at når de gjør det, fører det ofte til slagsmål og konfrontasjoner. Medlemmene trener derfor kampsport mm. for å kunne forsvare det de anser som sin rett mer effektivt [27].

I de to demonstrasjonene i Norge i 2017 opptrådte medlemmene i Motstandsbevegelsen velorganisert og disiplinert. Men de nektet å følge politiets forbud mot å demonstrere. De tvang gjennom viljen sin, og demonstrerte både politiets avmakt og sin egen makt og slagkraft. Når slike maktdemonstrasjoner kombineres med kunnskapen om deres nasjonal-sosialis-

tiske ideologi, blir de virkelig truende. Den 7. april 2018 demonstrerte Motstandsbevegelsen igjen i Fredrikstad, denne gangen med tillatelse fra politiet [28]. Gjennom lovlige og ulovlige demonstrasjoner skaper den lille gruppen oppmerksomhet om egen organisasjon og dens revolusjonære rasistiske ideologi.

I Finland førte kombinasjonen av Motstandsbevegelsen hat-agitasjon og vold fra ett av medlemmene under en demonstrasjon til at en domstol i 2017 forbød bevegelsen [29]. Forbud mot slike bevegelser fører ofte til at de fortsetter sin virksomhet under et annet navn, og fremstiller seg selv som ofre. Likevel er det, av hensyn til ofrene for rasismen deres og respekten for rettsstaten, grunn til å vurdere på nytt om slike organisasjoner skal nektes tillatelse til å demonstrere i det offentlige rom i Norge, og om de også skal forbyes. Lovfestingen av FNs rasediskrimineringskonvensjon gjør det nødvendig.

Ytringens kontekst

Skillet mellom ytringer i det offentlige og det private rom

NOU 1999:27 legger til grunn at det er et prinsipielt skille mellom ytringer i det private og det offentlige rom. Utredningen definerer den private sfæren som intimsfæren, der vi omgås dem vi kjenner som personer, og argumenterer for at den er og bør være en frihetssfære som er beskyttet mot reguleringer og inngrep fra det offentlige: «Det innebærer blant annet en relativ frihet til å injuriere uten at det offentlige griper inn, men samtidig innebærer det altså en mangel på offentlig beskyttelse mot å bli injuriert.» [8, s. 28]

Utredningen får problemer med denne klare todelingen, og peker på at det kan være gode grunner til å bygge ned beskyttelsen av privatlivet når det for eksempel gjelder barnevern eller beskyttelse mot vold innenfor familien.» [8, s. 28]

Det er imidlertid et annet utviklingstrekk som utredningen fremhever at uroer mer: «Adskillig mer betenkelig er utviklingen av den

offentlige registrering, ikke minst når det gjelder tendensen til å koble forskjellige dataarkiver. Her kan det nesten se ut som vi glir dumsnille inn i *the brave new world*.» [8, s. 28]. I dag er det enda større grunn for denne bekymringen. Vi gir stadig fra oss mer privat informasjon, som gjør at de som kan samle og systematisere den, vet mer om oss enn det vi selv gjør. Vi gjør oss sårbare.

Utredningen er preget av å være skrevet før de sosiale medier slo ut i full blomst. Om offentlige ytringer skriver den: «Det sier seg selv at alle kan ikke informere eller diskutere med alle. Det anarki eller den kakofoni som da vil oppstå, vil true friheten like mye som en totalitær kontroll.» [8, s. 30]. Med de sosiale mediene har vi kommet dit der alle kan informere eller diskutere med alle. Spørsmålet er hvordan vi nå skal kunne bevare et levende, opplyst demokrati.

For å få et bedre grep om situasjonen i dag, er det nødvendig å forlate den enkle modellen med en todeling mellom en privat og en offentlig sfære. Det helt private rom der vi kommuniserer i fortrolighet med våre aller nærmeste, og det store offentlige rom der saker drøftes og offentlige beslutninger fattes, som kommunestyre, fylkesting og Storting, befinner seg i hvert sitt ytterpunkt av en glideskala. Mellom disse ytterpunktene finnes en rekke forskjellige sosiale sammenhenger med ulike grenser for ytringer og annen atferd. Kommunikasjonen på internett og i sosiale medier befinner seg mellom disse ytterpunktene, og kan ikke reduseres til ett av dem.

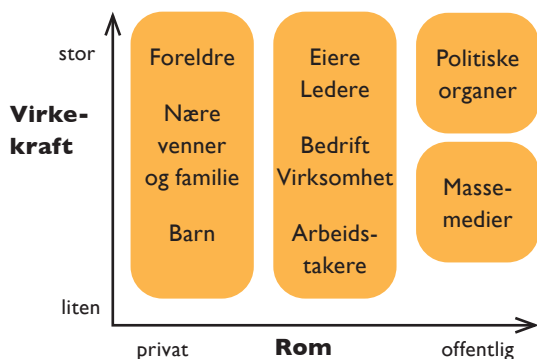
Det som forstyrrer todelingen i NOU 1999:27 mellom privat og offentlig, er at det som ytres i det mest private rom kan spres til hele verden gjennom internett. Vi har vært vant til å kunne tenke og si det vi vil i våre lønnkamre uten å måtte stå til rette for injurielovgivningen, og har tatt med oss disse vanene inn i de sosiale mediene. Nå er rettspraksisen i ferd med å endre dette. Nå stilles både de som ytrer seg og selskapene som formidler ytringene i større grad til ansvar. Men fortsatt er det et problem at den offentlige debatten fragmenteres og polariseres i forskjellige deloffentligheter som er mest opptatt av å

bekjempe hverandre. Jo nærmere vi kommer de delene av offentligheten som har ansvaret for å bestemme samfunnets politikk, dess mer alvorlig blir denne utviklingen.

Skillet mellom ytringer som har stor og liten virkekraft

I tillegg til en glideskala mellom ulike sosiale sammenhenger fra det private til det store offentlige rom, er det nødvendig å skille mellom ytringer som har stor virkekraft og dem som har liten. Det gjelder langs hele glideskalaen fra det helt private til den nasjonale offentligheten. Både i den lille private sfæren i familien og i det nasjonale fellesskapet veier ordene til noen tynge enn ordene til andre. Noen har mer makt enn andre. Noen bestemmer hva som skal skje. Noen ytringer får større virkninger enn andre. Det gir et særlig ansvar til dem som har størst makt, og stiller særlige krav til hvordan de ytrer seg. Reguleringen av ytringsfriheten tar i praksis også hensyn til denne dimensjonen.

Modellen, med glideskalaene i de to dimensjonene rom og virkekraft, kan fremstilles skjematisk som i figuren nedenfor. Her er arbeidslivet brukt som eksempel på en deloffentlighet mellom det store offentlige rom og det helt private:



Ytringer i sosiale medier dekker hele flaten i modellen, fra lukkede sider for nære venner, til twitter-meldingene fra USAs president og rikspolitikerens åpne facebooksider. De lukkede vennesisidene er en del av det private rom med liten virkekraft. Presidentens twittermeldinger er en del av det offentlige rom med stor virke-

kraft. Ytringer i sosiale medier blir regulert ut fra hvor de ligger på denne flaten.

Andre ytringer kan ligge innenfor et avgrenset område i modellen. Jo mer en nærmer seg maktens sentrum i offentlig sektor, dess sterkere er reguleringen av deltakernes ytringer. I kommunestyre, fylkesting og Storting følger saksbehandlingen i møtene detaljerte regler. De er ikke til for å redusere representantenes ytringsfrihet, men tvert imot for å sørge for at alle kommer til orde og at det blir en saklig debatt som belyser alternativene i den saken som blir behandlet. I Stortingets forretningsorden § 55 heter det at «upassende eller fornærmelig atferd eller tale ikke er tillatt. Slik atferd eller tale skal påtales av presidenten». I § 56 presiseres det at det ikke er tillatt å gi støyende uttrykk for misnøye eller bifall. Hva som ut over det er upassende tale, avgjøres ved skjønn av den som fungerer som Stortingets president [30]. I tidens løp har det dannet seg en lang liste over ord og uttrykk som presidentene slår ned på.

En statsråd har mer makt enn en stortingsrepresentant. Det kongen og regjeringen befaler, blir satt i verk. Samtidig står en statsråd løpende til ansvar overfor et samlet Storting. Det stilles større krav til at en statsråd opptrer saklig og samlende, enn en stortingsrepresentant som står ansvarlig overfor sine velgere hvert fjerde år. Reaksjonene på Listhaugs facebookmelding om Arbeiderpartiet var begrunnet med at hun var beredskaps- og justisminister. Det stilles større krav til en stortingsrepresentant som inngår i det parlamentariske grunnlaget for regjeringen, enn for en enslig sval i opposisjonen.

I den løpende offentlige debatten i massemedier utenfor maktens korridorer, er det enda større frihet. Her er virkeeffekten til den enkelte ytring mindre, og handlingsrommet kan derfor være større.

Tilsvarende skiller finner vi i det private rom. Det foreldre sier og gjør i det private rom er regulert av barnevernloven, på grunn av konsekvensene det de sier og gjør kan få for barna. I det private rom har foreldre stor makt over sine barn. De har frihet under ansvar til å oppdra sine barn. Men misbruker de denne

Fagbevegelsen har kjempet for den enkelte ansattes rett til å ytre seg og varsle, og vunnet viktige seirer.

friheten, kan de også miste den. Makten skal ikke misbrukes. Barn har liten makt og er ikke strafferettslig ansvarlige.

Mellom voksne, sidestilte, likeverdige mennesker i det private rom er muligheten til å misbruke makt begrenset, og friheten tilsvarende større. Hva vi sier og gjør blir regulert sosialt.

Barn har som nevnt liten makt. Deres handlingsrom reguleres ved at de sosialiseres inn i den strukturen som de voksne er bærere av. I dag har barn større ytringsfrihet i det private rom enn for noen generasjoner siden. De gamle reglene om at barn skal sees, ikke høres, gjelder ikke lenger.

Både offentlige virksomheter og private bedrifter som aksjeselskap er viktige samfunnsinstitusjoner, regulert ved lov, og ligger mellom privatsfæren og den offentlige. En bedrift med ansatte er ikke en del av arbeidsgivers privatsfære. Arbeidsgivers styringsrett gir en asymmetri i makten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og begrenser på enkelte områder den ansattes ytringsfrihet.

Den faktiske ytringsfriheten til ansatte er avhengig av hvor de er plassert i det interne hierarkiet i organisasjonen. Jo nærmere de er plassert eierne og den overordnede ledelsen, dess mer er de normalt forpliktet til å fremme organisasjonens vedtatte politikk, og dess mer er deres frihet til å argumentere i strid med denne politikken begrenset. Makten og muligheten til å påvirke som de har gjennom sin posisjon i hierarkiet, veier opp for denne begrensningen i ytringsfriheten.

For å stå sterkere overfor arbeidsgiver har arbeidstakere organisert seg og opptrådt samlet. Samhold gir styrke. Lojaliteten til det organiserte og uformelle arbeiderkollektivet kan begrense den enkelte arbeidstakers ytringsfrihet. Men

muligheten til å påvirke innad i fagbevegelsen, og virkekraften ved å opptre samlet, veier også her opp for denne begrensningen. Fagbevegelsen har kjempet for den enkelte ansattes rett til å ytre seg og varsle, og vunnet viktige seirer.

For ansatte i rene fagstillinger kommer hensynet til demokratiet og en åpen, opplyst offentlig debatt inn i bildet. Om offentlig ansatte i slike fagstillinger skriver NOU 1999:27:

«Den sistnevnte gruppen – enten de har faglig ansvar for utdanning, helse, kommunikasjon eller forsvar, for å nevne noe – bør ha både rett og plikt til å reddegjøre for problemer, utfordringer og mulige løsninger på sitt fagfelt. De besitter en faktisk kompetanse som ikke bør stenges ute fra det offentlige rom. I tillegg til organlojalitet kommer følgelig den generelle lojalitet til det samfunn man skal tjene.» [8, s. 172]

I et levende demokrati har fagansatte ikke bare en rett, men også en plikt til å delta i den offentlige debatten.

Konklusjon

Hvor grensen går mellom ytringer som er beskyttet av ytringsfriheten og ytringer som ligger utenfor grensen for rettsbeskyttelsen, er avhengig av hvilken sosial sammenheng ytringen er gitt i og den sosiale rollen til den som ytrer seg. Det stilles strengere krav til den med stor makt enn den med liten makt. Det stilles normalt strengere krav i sosiale sammenhenger der virkningene av ytringene kan bli store enn i sammenhenger der virkningene er små.

I vurderingen av hvilke ytringer som skal være beskyttet og hvilke ikke, må ytringene ikke splittes opp og vurderes element for element, men vurderes samlet ut fra samspillet mellom ulike ytringer og ytringsformer.

Den samfunnsmessige og teknologiske utviklingen har gjort det nødvendig å redefinere og presisere hva som er forutsetningene og grensene for ytringsfriheten. Arbeidet er begynt,

men ikke avsluttet. Det innebærer en vanskelig balansegang. Vår demokratiske styringsform er avhengig av åpenhet også om kontroversielle forhold. Innbyggernes mulighet til å ytre seg frimodig og kritisk, også når noen oppfatter det som ubehagelig, må være beskyttet av loven. Vi

må tåle kritikk. Ingen må bli utestengt fra den offentlige samtalen gjennom sanksjoner, trusler, diskriminering og hatefulle ytringer. Men det innebærer også at ingen kan ha rett til å prøve å utestenge andre fra den offentlige samtalen gjennom slike virkemidler, i ytringsfrihetens navn.

REFERANSER

- [1] **Rossavik, Frank** (27.2.2018). *Den hysteriske horde*. Aftenposten, s. 3.
- [2] **Elden, Johan Christian** (2018). *Sensur*. Store norske leksikon. Hentet 22.3.18 fra <https://snl.no/sensur>
- [3] **Rasmussen, Tarald** (2018). *Konventikkel*. Store norske leksikon. Hentet 22.03.18 fra <https://snl.no/konventikkel>
- [4] **Negaard, Arve** (1975). *Studio-teateret i Oslo fra 1945 til 1951*. Universitetet i Bergen: Hovedoppgaver i historie.
- [5] **Hansen, Thor & Stette, Gunnar** (2015). *Kringkasting*. Store norske leksikon. Hentet 8.3.18 fra <https://snl.no/kringkasting>
- [6] **Justis- og beredskapsdepartementet** (2018). *Når får vi ny personopplysningslov?* Nyhet 26.4.18. Hentet 2.5.18 fra www.regjeringen.no/no/sok/id86008/?term=GDPR
- [7] **Elden, John Christian & Gisle, Jon & Kierulf, Anine** (19.1.2018). *Ytringsfrihet*. Store norske leksikon. Hentet 22.3.18 fra <https://snl.no/ytringsfrihet>
- [8] **NOU 1999:27** (1999). *Ytringsfrihed bør finde Sted*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- [9] **Straffeloven** (2005). *Lov om straff av 20.5.2005 nr. 28*. Hentet 8.3.2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>
- [10] **Frostating lagmannsrett** (2018). *Dom LF-2017-146001 av 8.2.18*. Hentet 22.3.18 fra <https://lovdata.no/dokument/LFSTR/avgjorelse/lf-2017-146001?q=LF-2017-146001>
- [11] **Høyesteretts ankeutvalg** (2018). *Beslutning HR 2018-801-U av 5.2.18*. Hentet 8.5.18 fra <https://lovdata.no/pro/#document/HRU/avgjorelse/hr-2018-801-u?searchResultContext=1132>
- [12] **Arbeidsmiljøloven** (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17.6.05 nr. 62*. Hentet 8.3.18 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmiljølov>
- [13] **Likestillings- og diskrimineringsloven** (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering av 16.6.27 nr. 51*. Hentet 8.3.18 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51?q=likestillings-og-diskrimineringslov>
- [14] **Opplæringslova** (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17.7.98 nr. 6*. Hentet 8.3.18 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=opplæringsloven>
- [15] **Kunnskapsdepartementet** (2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø) (Prop. 57 L 2016–2017)*. Hentet 22.3.18 fra https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/prop-57-l-201617/KAPITTEL_10-1-4
- [16] **NRK P2 Dagsnytt 18** (5.3.2018). *En lærers hverdag*. Hentet 8.3.18 fra: <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/NMAG03004518/05-03-2018>
- [17] **Dunlop, David** (2.5.2018). *Vi skal jobbe sammen i et godt ytringsklima*. Aftenposten s. 2.
- [18] **Klasse 3 IDA** (Idrettsfag) Ullsrud videregående skole (2018). *Vi følte oss tråkket på i Dagsnytt atten*. Aftenposten Si iD, s. 20.
- [19] **Søgnen, Astrid** (20.4.2018). *Elever skal slippe å følge seg uthengt og stigmatisert av sin egen lærer*. Aftenposten, s. 2.
- [20] **Mellingsæther, Hanne, Sørgerd, Christian, Olsen, Thomas** (27.4.2018 27). *Det blir ingen personalsak, men Malkenes får en reprimande – utdanning*. Aftenposten, s. 12.
- [21] **Stortingets kommunal- og forvaltningskomité** (2018). *Innstilling fra kommunal- og forvaltnings-komiteen om Endring i statsborgerloven mv. (tap av statsborger-skap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)*. (Innst. 173 L 2017-2018). Hentet 22.4.18 fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-173/?all=true
- [22] **Torset, Nina Selbo, Ask, Alf Ole**. NTB (11.3.2018). *Krenkende og dypt sårende*. Aftenposten Nyheter s. 9.
- [23] **Lieberson, Donald** (28.12.2012). *Dierdre Capone softens a notorious icon*. *Chicago Tribune*. Hentet 29.11.17 fra www.chicagotribune.com/lifestyles/books/ct-prj-1230-al-capone-deirdre-capone-20121228-story.html
- [24] **Clausewitz, Carl von** (1832). *Vom Kriege*, bok 1, punkt 24. Hentet 5.2.2018 fra www.clausewitz.com/readings/VomKriege1832/Book1.htm#
- [25] **Justis- og politidepartementet** (2008). *Om lov om endring i straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28*. (Ot. prp. nr. 22 2008-2009). Hentet 8.3.2018 fra <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-22-200809?searchResultContext=4878>
- [26] **Kommunal- og regionaldepartementet** (2004). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. av 17.12.2004*. (Ot. prp. nr. 33 2004–2005) Hentet 22.3.2018 fra <https://lovdata.no/pro/#document/STS/forarbeid/stsg-200405-172?searchResultContext=6765>
- [27] **Lund, Clas** (2008) *Vanlige spørsmål*. *Nasjonelt Motstånd*. Hentet 21.3.2018 fra www.patriot.nu:80/artikel.asp?artikkelID=1086 Etter lesedatoen er dette nettstedet radikalt forandret og tekstene fjernet.
- [28] **Skovly, Elisabeth** (9.4.2018). *Demonstrerte igjen*. *Fredriksstad Blad* s. 12.
- [29] **Ravndal, Jacob Aasland, Bjørge, Tore** (17.2.2018). *Hva er problemet med Den nordiske motstandsbevegelsen?* Aftenposten, s. 30.
- [30] **Stortinget** (2018). *Stortingets forretningsorden. Regler for saksbehandlingen i Stortinget*. Hentet 8.4.18 fra www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/

Trepartssamarbeid og legitimitet: MELLOM KOMMUNIKATIVE OG STRATEGISKE BESLUTNINGER – en introduksjon

Tore Haftings artikkel på de neste sidene beskriver resultatene av en forhandlingsprosess om seniorpolitiske tiltak i Fredrikstad kommune. Prosessen ble gjennomført som et såkalt trepartssamarbeid mellom politisk ledelse, administrasjon og tillitsvalgte. Trepartssamarbeid i kommunene betyr at fagforeninger, valgte politikere og den ansatte administrasjonen samarbeider tett om utvikling av kommunen og dens tjenester. Trepartssamarbeid har stått sentralt i Modellkommuneprosjektet (1999–2003) og ordningen «Saman om ein betre kommune» (2011–2015).

Teksten er basert på erfaringene fra forskere som også var leid inn som konsulenter for prosjektet. Når forskere er deltakere i et prosjekt og samtidig skal forske på eller evaluere det, kalles det gjerne aksjonsforskning eller følgeforskning.

Artikkelen består av fire deler, en teoretisk introduksjon der det først og fremst redegjøres for en tradisjon som bygger på den tyske sosiologen Jürgen Habermas' tanker. Habermas er mest kjent å være tilhenger av at beslutninger skal tas etter diskusjoner der bare «argumentets kraft» om hva som er det «felles beste» avgjør. Det skal være uvesentlig *hvem* som fremmer et argument og hvilke interesser argumentet tjener.

Habermas skisserer også et skille mellom det han kaller «systemverden» (der

produksjon, teknologisk vitenskap og effektivitet står sentralt) og «livsverden» (der dialog, kultur og læring er sentrale elementer). Etter en kort metodedel, fortsetter teksten med en redegjørelse for funn og avsluttes med en oppsummering av hva man kan lære av prosjektet i Fredrikstad.

Utgangspunktet for artikkelen er forfatterens påstand om at både arbeidstakerorganisasjoner og forskere altfor lett har akseptert et problematisk premiss for trepartssamarbeid, nemlig at samarbeidet først og fremst skal bidra til effektivisering, innsparing, kvalitet og tilfredse brukere, det vil si verdier hentet fra systemverden – mens livsverdenens ideer om læring og personlig utvikling ikke vektlegges. Tore Hafting mener at New Public Management er preget av systemverdenens måte å tenke på.

Artikkelen belyser dette ved hjelp av erfaringer fra trepartssamarbeidet om seniortiltak i Fredrikstad kommune. Tore Hafting benytter intervjuer og dokumenter fra prosessen i Fredrikstad, og konkluderer med at diskusjon om det «felles beste» i hovedsak føres på grunnlag av en logikk som er hentet fra systemverden, der effektivitet og innsparing står sentralt. Tore Hafting skriver at trepartssamarbeidet på denne måten ikke er et reelt alternativ til systemverdenenes New Public Management.

Paul Bjerke, professor, Høgskulen i Volda

A close-up, high-angle photograph of several hands clasped together in a supportive grip. The hands are light-skinned and appear to be of different ages or sizes. The background is a solid, light beige color. The text is overlaid on the left side of the image.

TREPARTSSAMARBEID OG LEGITIMITET: MELLOM KOMMUNIKATIVE OG STRATEGISKE BESLUTNINGER

Tore Hafting

førstelektor, Høgskolen i Innlandet

Sammendrag

Artikkelens tema er trepartssamarbeid i kommunal sektor illustrert med et prosjekt om livsfasepolitikk. Utgangspunktet er deltakernes erfaringer og forståelse av trepartssamarbeid, samt deres vurderinger av muligheter og begrensninger. Formålet med artikkelen er å belyse konkurransen mellom beslutninger som tas på likeverdig og bredt grunnlag, og beslutninger som legger vekt på penger, tid, deltakere, formelle prosedyrer og kompetanse.

I artikkelen kalles de førstnevnte beslutningene kommunikative, og de sistnevnte strategiske. Trepertssamarbeid ligger i skjæringspunktet mellom kommunikative og strategiske beslutninger. Grunnlaget for legitimitet i kommunikative beslutninger er innholdet som bredt beslutningsgrunnlag, det felles beste og omforent enighet. I strategiske beslutninger er former det sentrale som regler for saksbehandling, interesseavveining og avstemming. Strategiske beslutninger er de mest utbredte måtene å fatte beslutninger på i et representativt kommunalt demokrati. Vi er uenig med kritikere av kommunikative beslutninger som skiller mellom teorier om makt og demokrati. Makt og demokrati er kontinuerlige sosiale prosesser i samfunnet som gjensidig betinger og utfyller hverandre.

Artikkelen bygger på en undersøkelse av treparts-samarbeid med kvalitative data. Diskursanalyse er metoden for å analysere intervjuer og dokumenter. Generell sosiologisk teori illustreres med data som er særegent for undersøkelsen. Påstanden er at deltakerne diskuterer kommunikative beslutninger på premissene til de strategiske i livsfasepolitikken. Jeg stiller spørsmål ved om trepartssamarbeid i kommunal sektor er et alternativ til New Public Management (NPM).

Trepartssamarbeid – problemstilling, teori og prinsipielle vurderinger

Trepartssamarbeid

Trepartssamarbeid i kommunal sektor med tilpasninger er en slags parallell til den norske modellen i reformer av offentlig sektor. Modellen bygger på samarbeid og tillit mellom partene i arbeidslivet og staten representert ved politikerne. Samarbeidet har stor betydning av særlig to grunner: Stor kommunal sektor med hyppige reformer, og høyt antall fagorganiserte slik at effektene av reformarbeidet får størst mulig ringvirkninger.

Temaet for artikkelen er trepartssamarbeid som vi illustrerer med et prosjekt om livsfasepolitikk i Fredrikstad kommune. Politikere, ledere og hovedtillitsvalgte, samt to forskere deltok i prosjektet som varte i ett år (2013–2014).¹ Vi undersøker deltakernes erfaringer og forståelse av trepartssamarbeid sett i forhold til kommunikative og strategiske beslutninger, videre deltakernes forståelse av muligheter og begrensninger ved trepartssamarbeid.

Vi begrunnet studien med at forskere legger for liten vekt på verdirasjonelle aspekter ved trepartssamarbeid som medvirkning, dialog, konsensus og universelle prinsipper. Begrepene brukes ofte som honnørord, og blir tilpasset premissene for strategiske beslutninger. Forskere overser at medbestemmelse har egenverdi for

læring basert på erfaringer og egenutvikling. Forskningslitteraturen domineres av formålsrasjonelle aspekter som effektivitet, produktivitet og besparelser. Forskere hevder at resultatene kan tilskrives utvidet formell representativ medbestemmelse i kommunen.

Formålet med artikkelen er å belyse empirisk konkurransen mellom diskurser fra kommunikative og strategiske beslutningsprosesser. Diskurser er felles forståelsesrammer som deltakerne gjentar ved å bruke språket i for eksempel samtaler og diskusjon (Johannesen og medf. 2018, s. 58–59). Konkurranse betyr kamp om hvilke forståelsesrammer som definerer og monopoliserer saksfeltet (Johannesen og medf. 2018, s. 71). Vi illustrerer diskursene med trepartssamarbeid om livsfasepolitikk på virksomhetsnivå med hovedtillitsvalgte, ledere og politikere. Vi påstår at deltakerne i prosjektet drøfter kommunikative beslutninger på premisene til de strategiske.

Kommunepolitikere og ledere med innflytelse definerer trepartssamarbeid slik at innholdet i livsfasepolitikken stort sett blir spørsmål om produktivitet, effektivitet og innsparinger. Formålsrasjonell tenkning dominerer like fullt i prosjektet om livsfasepolitikk som i formelle beslutningsprosesser senere i bystyret.

Kommunikative beslutningsprosesser

Kommunikative beslutningsprosesser handler om bred medvirkning, likeverdighet, dialog, kollektivt ansvar og konsensus (Christie og Hafting 2013), (Dalby 2006, s. 3). Likeverdighet betyr at partene drøfter felles saker på like fot fra starten (Stranden 2013, s. 24). Effektene av trepartssamarbeid er et bredere beslutningsgrunnlag, tillit mellom partene og forutsigbare arbeidsforhold. Når partene er omforent om beslutninger og setter dem ut i livet, er sjansene større for at de oppfattes som legitime. Sannsynligheten er større for at vedtakene vil overleve nye prioriteringer og politisk omkamp.

Legitimitet og effektivitet har en annen betydning i strategiske beslutninger. Beslutningstakerne legger vekt på formålsrasjonelle aspekter som tid, penger, kompetanse og antall

¹ Førstelektor Werner Christie deltok som prosesskonsulent og forsker på prosjektet i denne perioden, og gjorde kvalitative intervjuer til undersøkelsen.

Når partene er omforent om beslutninger og setter dem ut i livet, er sjansene større for at de oppfattes som legitime.

deltakere. Flertallsvedtak er uttrykk for kontinuerlige, motstridende politiske avveier og kompromisser. Når beslutningstakerne følger de formelle prosedyrene i beslutningsprosessen, er vedtakene legitime.

Trepartssamarbeid – et alternativ til New Public Management?

Trepartssamarbeid er en alternativ endringsstrategi til New Public Management som kjennetegnes av generell ledelse, konkurranse, brukerorientering, kostnadseffektivitet, konkurranseutsetting og privatisering (Johnsen 2005, s. 61–62), (Øgård 2005, s. 95). Konkurranseutsetting og privatisering er uforenlig med arbeidstakernes interesser i et trepartssamarbeid (Dalby 2006, s. 3–4). Resultatet er vanligvis dårligere arbeidsvilkår, og mer utrygghet i jobben. Når fagforeninger forhandler om å konkurranseutsette og privatisere, er effektivitet, produktivitet og konkurransekraft uforenlig med en rettferdig fordeling av godene i samfunnet (Bergene og Hansen 2016, s. 22–23), (Dalby 2006, s. 3–4).

Konkurranseutsetting og privatisering uttaler hjørnesteinene i den norske modellen for organisering av arbeidslivet og velferdsstaten. Rammen for trepartssamarbeidet er helhet, samarbeid, involvering av medarbeidere, kvalitet og læring (Stranden 2013, s. 47–48). Vi stiller spørsmål ved i hvilken forstand trepartssamarbeid er et alternativ til NPM. Trepartssamarbeid har korporative trekk ved at politikere, administrasjon og hovedtillitsvalgte står for godt organiserte interesser som legger premisser for politiske beslutninger (Baldersheim 2014, s. 13–14). Dette er vesentlig for å forstå at trepartssamarbeidet om livsfasepolitikken i Fredrikstad kommune får et innhold som domineres av formålsrasjonell tenkning.

Undersøkelser

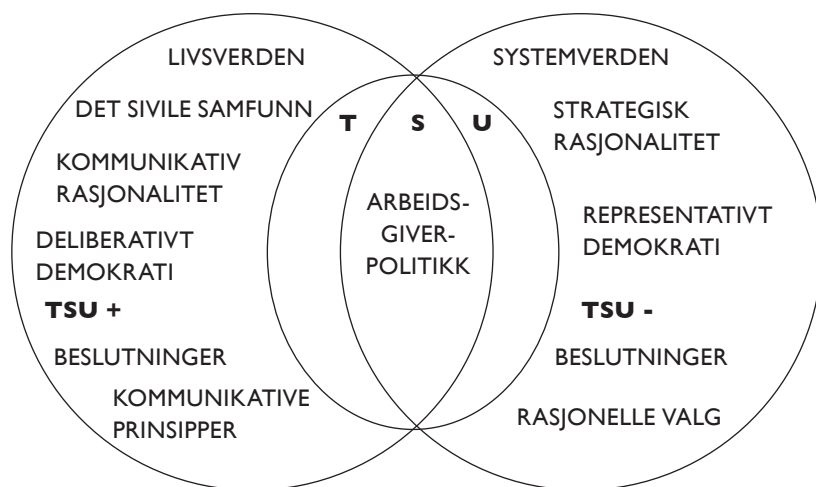
Undersøkelsen til Bjerke og Eilertsen (2015, s. 28) er et eksempel på en formålsrasjonell forståelse av trepartssamarbeid der forskerne setter produktivitet og effektivitet i høysetet. Trepartssamarbeid er en faktor blant flere som forklarer at samarbeid lønner seg bedre enn

konkurranse som i NPM. Eksempler er redusert bruk av avtalefestet pensjon (AFP), sykefravær, innføring av heltid og mindre bruk av konsulenter. Det er en årsak-virkning-sammenheng mellom trepartssamarbeid og produktivitet, profesjonalitet og innovasjon. De intervjuede, sett fra deres ståsted, bekrefter dette i undersøkelsen. Funnene sammenfaller i stor grad med dem fra Modellkommuneforsøket og Kvalitetskommuneprogrammet, som økt produktivitet, besparelser, trivsel, kvalitet og bedre tjenester (Bjerke og Eilertsen 2015, s. 27). De undersøkte kommunene slet med økonomiske problemer, og vedtok i kommunestyret garantier mot konkurranseutsetting og privatisering (Moland og Bogen 2001, s. 70). Trepartssamarbeidet er organisert med felles rammer som avtaler og nye fora, og kommunene er etter norske forhold relativt små målt i antall innbyggere.

I neste undersøkelse er innslaget av felles rammer i trepartssamarbeidet mindre fordi det dreier seg om prosjekter på et nasjonalt utviklingsprogram (Moland 2017, s. 26). Resultatene bygger på evaluering av programmet «Saman om ein betre kommune» som ble gjennomført 2011–2015. Deltakerne forteller om stor læringsverdi og bedre gjennomføring av prosjektene fordi politikerne deltar (Moland 2017, s. 6–8). Partene ble bedre kjent da de traff hverandre i prosjektet, og dialogen ble bedre. Ledere og tillitsvalgte er positive til at politikerne er med i prosjektene, og sistnevnte får bedre innsikt enn ellers i sakene. Et annet resultat er for lite engasjement fra en av partene i trepartssamarbeidet.

Ofte finnes det ikke fora for samarbeid der partene kan drøfte utfordringer i prosjektet (prosjektledelse, styringsgruppe og referansegruppe). Relatert til dette er administrative ledere som er kritisk til trepartssamarbeid fordi det oppfattes som truende for maktfordelingen mellom politikere og administrasjon. De er redd for at trepartssamarbeid kan redusere ledelsens handlingsrom (Stranden 2013, s. 24). Deltakerne rapporterer om få eksempler på at politikerne blander politikk og administrasjon. Politikerne er i de fleste tilfellene oppmerksom

Figur 1: Trepartssamarbeid og utvikling (TSU)



på dette forholdet (Moland 2017, s. 7). Evalueringen viser til slutt at flere kommuner fortsetter med trepartssamarbeid etter at programmet ble avsluttet (Moland 2017, s. 6).

Mellom diskursdemokrati og representativt demokrati

Trepartssamarbeid er en strategi for å endre organisasjoner på et demokratisk grunnlag som ligger i grenseflaten mellom kommunikative og strategiske beslutninger (figur 1), (Flynn 2014, s. 206), (Eriksen og Weigård 2003, s. 112), (Eriksen 2001, s. 22). Figuren viser hvordan kommunikative og strategiske beslutninger utfyller og konkurrerer med hverandre i prosjektet vi skal illustrere senere i artikkelen.

Ifølge Habermas er grunnlaget for å koordinere handling kommunikativ fornuft. Deltakerne oppfatter resultatet som gyldig fordi de har fulgt retningslinjene for god kommunikasjon, som er inkludering, gyldighet, forståelse, jevnbyrdighet og åpenhet (Eriksen 2003, s. 57), (Eriksen og Weigård 1999, s. 183). Eksempler på aktiviteter fra trepartssamarbeidet er bred medvirkning, dialog, forankring, det felles beste og konsensus. Når ansatte involverer seg i kommunikative beslutningsprosesser, åpner det muligheter for å engasjere seg i et ekte demokrati med et radikalt innhold (Flynn 2014, s. 13).

Livsverden og systemverden

I teorien om kommunikativ handling skiller Habermas mellom begrepene livsverden og systemverden (Aakvaag 2012, s. 179–180). Livsverden er hvordan deltakerne oppfatter mening, normer og personer i samfunnet. Det er et deltakerperspektiv på kultur, institusjoner og identitet. Habermas hevder at deltakerperspektivet er teoretisk tilstrekkelig, og innfører systemverden som et utfyllende begrep. Systemverden er et tilskuerperspektiv som legger vekt på det ubevisste ved menneskers aktivitet. Kommunikativ handling er ifølge Habermas uunnværlig for å produsere og reproducere kultur, institusjoner og identitet (Aakvaag 2012, s. 178). Folk stiller i systemverden i begrenset grad spørsmål ved premissene for politiske beslutninger hvor hensynet til økonomi og effektivitet er i høysetet. Påstanden til Habermas er at tenkemåter fra systemverden fortrenger stadig mer av livsverden (Eriksen og Weigård 1999, s. 23). På den andre siden utelukker ikke Habermas at det empirisk finnes makt og strategiske handlinger i livsverden (Eriksen og Weigård 1999, s. 144). Samfunnsforskerens oppgave er å kritisere og avsløre formålsrasjonelle trekk i samfunnsutviklingen som fører til fremmedgjøring, redusert ansvar og lav legitimitet (Eriksen og Weigård 1999, s. 15).

Vi har nevnt tidligere Fagforbundets kamp mot konkurranseutsetting og privatisering i offentlig sektor. På handlingsplanet kan politikken forstås som en parallell til å kolonisere livsverden. Ifølge Habermas vil systemverden i et historisk perspektiv gradvis tappe livsverden for hensikt. Et eksempel om de ansattes medbestemmelse kan illustrere dette. De ansattes medbestemmelse har forandret betydning i fornyingsarbeidet i offentlig og privat sektor (Stranden 2013, s. 30), (Hafting og Lindhult 2013, s. 204), (Heiret 2012, s. 59). Fram til 1985 forsvarte arbeidstakerorganisasjonene med nebb og klør at medbestemmelse og demokrati hadde en egenverdi for læring og utvikling. Etter 1985 var ikke demokrati det avgjørende argumentet lenger, men arbeidstakers bidrag til verdiskapingen i virksomheten. I offentlig sektor skal ansatte i trepartssamarbeid bidra til kvalitet, effektivitet, produktivitet og tilfredse brukere (Dalby 2006, s. 3), (Stranden 2013, s. 33).

Strategiske og kommunikative beslutninger

I strategiske beslutninger velger beslutteren effektive midler for å nå spesifikke mål i politikken (Eriksen og Weigård 1999, s. 37). Dette er en strategisk rasjonell beslutningsmodell med fokus på fordeler, penger, tid, deltakere, ekspertise, makt og individuell belønning av medarbeidere. De formelle aspektene ved beslutninger er sentrale, som å aggregere konkurrerende politiske preferanser og velge strategier for stemmegiving (Eriksen og Weigård 1999, s. 155).

Deltakere i kommunikative beslutninger legger derimot vekt på innholdet i diskursen. Verdier og normer i det sivile samfunnet er grunnlaget for argumenter av kvalitet, tyngde og allmenn karakter. Hensynet til det felles beste har forrang i politiske løsninger framfor dem som gagnar bestemte samfunnsgrupper. I strategiske beslutninger involverer arbeidsgiver representanter for de ansatte ved å vise til deres formelle rettigheter og forpliktelser. Innflytelsen til ansatte i kommunikative beslutninger er både formell og uformell, og omfatter flere deltakere.

Hensynet til det felles beste har forrang i politiske løsninger framfor dem som gagnar bestemte samfunnsgrupper.

Når beslutninger er bredt forankret i organisasjonen, og aktørene er enig om dem, er sjansene større for at de oppfattes som legitime og forutsigbare. Legitimitet er avgjørende for effektivitet i kommunikative beslutninger. Politikerne reduserer sjansene for omkamper i kontroversielle saker i politikken. Fornuft forstås som prosedyrer i beslutninger som skal sikre bred deltakelse, drøfting og legitimitet.

Flertallsvedtak og kommunikasjon

Andre aspekter ved strategiske beslutninger er et klart skille mellom administrativ og politisk behandling av saker (Dalby og Grimsrud 2011, s. 3). Lovgiverne ville i kommuneloven av 1992 redusere politikernes sektorpolitikk i beslutningene. Politikerne skulle derfor engasjere seg i overordnede strategier og mål. Politikerne har i hovedsak ikke detaljkunnskaper om sakene før endelig vedtak. De har mistet innflytelse til administrasjonen og godt organiserte interesser (Baldersheim 2014, s. 13–14). Saksbehandlere i administrasjonen oppfattes som eksperter som uhildet står til tjeneste for politikkerne, for eksempel i komplekse saker om kommunens økonomi.

Tilhengere av kommunikative beslutninger argumenterer derimot for at flertallsvedtak ikke kan stå på egne bein. Flertallsvedtak er alltid knyttet til innholdet, og kommunikasjon er alltid påkrevd før avstemming (Eriksen og Weigård 2003, s. 111–113). Offentlig diskurs og kritikk vil forbedre tilfanget av informasjon, refleksjon, beslutters ansvar og legitimitet i beslutningsprosessen. Politisk debatt og kritikk vil tvinge politikkerne til å ta mer hensyn til innholdet i beslutningsprosessen. Debatten og politikernes orientering mot det felles beste har avgjørende betydning for vedtaket. Argumenter av universell karakter vil få mer støtte enn dem

av spesifikk karakter (Rose 2014, s. 33). Tilhengerne av diskursdemokratiet hevder at dette er den beste måten å praktisere folkestyre på.

Den offentlige sfære

Betydningen av den offentlige sfære i organisasjoner i arbeidslivet er relevant for kommunikative beslutninger (Pålshaugen 2004, s. 82). Den interne offentlige sfære er arenaer for debatt og utveksling av ideer før organisasjonen fatter formelle vedtak. Deliberativt demokrati på arbeidsplassen utfyller det formelle systemet for medbestemmelse mellom partene. Aksjonsforskerens oppgave er derfor å legge til rette for og utvikle arenaer som fremmer mangfold av perspektiver, synspunkter og kreativitet. «Motoren i diskursen» er verdier, normer og allmenne prinsipper i det sivile samfunnet hvor konflikt mellom egeninteresser og fellesinteresser blir avveid i forhold til hverandre (Slaatelid 1999, s. 20).

Konflikter og uenighet mellom mennesker oppfattes som konstruktive bidrag til samfunnsutviklingen. Mellom privatlivet på den ene siden, og stat og marked på den andre, føres åpne diskusjoner på likeverdig grunnlag mellom medlemmer av samfunnet (Møen 1999, s. 28–29). Ett eksempel er regler for offentlige og private pensjoner, og diskusjonen om de er rimelige, rettferdige og forutsigbare. Massemedier, frivillige organisasjoner, folkebevegelser og den vanlige borger er eksempler på deltakere i diskursen i sivilsamfunnet. Hvilke deltakere som blir inkludert i et utviklingsprosjekt har derfor betydning for bredde, mangfold og kreativitet i diskursen (Young 2000, s. 23).

Krav til god kommunikasjon

I diskursetikken til Habermas er det fem sentrale krav til prosedyrer for en diskurs (Flyvbjerg 2001, s. 91). De er inkludering, gyldighet, gjensidig forståelse, jevnbyrdighet og åpenhet. Som en konsekvens av disse kravene, føyer Flyvbjerg til ubegrenset tid som et sjette krav. Gustavsen spesifiserer kravene til retningslinjer for demokratisk dialog i arbeidslivet (Gustavsen 2001, s. 96–97). Utgangspunktet for å delta i dialogen

er arbeidserfaring, og at deltakerne oppfatter den som relevant.

Inkludering

Deltakerne skal inkluderes i drøftinger i saker som angår dem. Dialogen er en toveiskommunikasjon der partene må gi og ta. Politikere, ledere og hovedtillitsvalgte ble inkludert samtidig i trepartssamarbeidet om livsfasepolitikk i Fredrikstad kommune, til forskjell fra sekvensielt som er vanlig prosedyre i strategiske beslutninger.

Gyldighet

Det neste kravet er gyldighet, som forutsetter at partene har samme muligheter til å legge fram sine oppfatninger og kritisere gyldigheten av andres i diskursen. Deltakerne er forpliktet til å hjelpe andre med å være aktive i debatten. Partene må innse at andre kan ha bedre argumenter enn dem selv. Kraften i de bedre argumenter betyr at et argument bare kan avvises etter grunndige granskinger av holdbarheten.

Gjensidig forståelse

Det tredje kravet er å ta den andres rolle i diskursen, som betyr at deltakerne er villig til å forstå de andres krav på gyldighet i debatten. Ett eksempel er at partene i prosjektet dreide debatten fra spesiell karakter om seniorpolitikk til universell om livsfasepolitikk. Det representerer en orientering mot det felles beste og et grunnlag for større oppslutning.

Jevnbyrdighet

Utjevning av maktforskjeller mellom deltakerne er det fjerde kravet som er viktig for å komme fram til konsensus. I praksis betyr det at alle deltakere har samme posisjon, og diskuterer på like fot. I prinsippet skal det ikke spille noen rolle for dialogen om deltakeren er leder eller ansatt.

Åpenhet

Partene skal være åpne om sine mål og hensikter, unngå strategiske handlinger som skjulte agendaer, manipulering og maktkamp. Deltakerne må være til stede i drøftingene, og legge fram sine argumenter der.

Kritikk av diskursetisk modell for demokrati

Kritikken av Habermas modell er at den ikke tar tilstrekkelig hensyn til rollen makt og strategiske handlinger har i samfunnslivet (Clegg 1989, s. 29), (Flyvbjerg 2001, s. 88–109). Makt utspiller seg i forskjellige organisasjoner i samfunnet, med konflikter, skjulte motiver, forhandlinger, kjøpslåing og forstillelse. Dette er et realistisk syn på makt, til forskjell fra universelle og idealistiske prosedyrer for god kommunikasjon. Institusjoner må ha ubegrenset med tid til å praktisere god kommunikasjon, noe som i sin ytterste konsekvens vil føre til at institusjoner lammes og bryter sammen. Videre er Habermas for opptatt av statsrettslige aspekter ved demokratiet som kontroll og konsensus, til forskjell fra hvordan makt utøves på en rekke arenaer i samfunnet (Flyvbjerg 2001, s. 92), (Clegg 1989, s. 22). I debatten er det to grunnleggende forskjellige perspektiver på fornuft: I diskursetikken bygger fornuft på prosedyrer, mens ifølge Flyvbjerg er innholdet det sentrale i det realistiske perspektivet (1998, s. 214).

Et svar på kritikken er at makt finnes i varierende grad i alle diskurser slik at aktører som ikke er åpne om sine hensikter vil avsløre seg selv (Leirvik 2005, s. 426–427). Habermas argumenter for at kravene til god kommunikasjon er et ideal som deltakerne må tilnærme seg etter hvert (Habermas 1988, s. 105), (Leirvik 2005, s. 426–427). Folk må praktisere og utvikle dialogen for å komme nærmere de ideelle kravene til god kommunikasjon. Kritikerne skiller mellom teorier om makt og demokrati, som vi hevder er teoretisk og empirisk lite fruktbart (Clegg, Coupasson og Phillips 2006, s. 342–343). Folk utøver makt og handler demokratisk på forskjellige arenaer som er kontinuerlige sosiale prosesser i samfunnet. Forfatteren er uenig i kritikernes dualismer som makt og demokrati, idealisme og realisme, fornuft i prosedyrer og innhold etc. (Hernes 2014, s. 257). Relasjonene mellom makt og demokrati betinger hverandre gjensidig og utfyller prosesser som det på lengre sikt er vanskelig å forutsi utfallet av. Spørsmålet er både makt og demokrati i organisasjoner, ikke et

enten eller. Utfylling er et potensial for å lære om mektige aktører med skjulte agendaer, og håndteringen av dem når de deltar i kommunikative endringsstrategier (March 1991, s. 72). Spørsmålet er også hva kan aktører oppnå på kort sikt som kan få motsatte effekter på lang sikt.

Temaet for denne artikkelen er trepartssamarbeid i kommuner, betydning for politisk makt i Stortinget og kommunestyre, og betydning for rammene for diskursene i den enkelte kommunen (Gustavsen 2014, s. 352), (Moland 2017, s. 14–15), Den rødgrønne regjeringen vedtok programmet «Saman om ein betre kommune» i perioden 2011–2015. Flertallet på Stortinget satte som betingelse for finansiering at prosjektene ble organisert som trepartssamarbeid. Slike utviklingsprogrammer har betydning for diskurser i kommunene, og at de kan få økonomisk støtte og faglig veiledning. Den sittende blå koalisjonsregjeringen (2019) prioriterer ikke slike programmer i kommunal sektor.

Nærmere om metode

Casestudie, aksjonsforskning og kvalitativ analyse

Med begrepet livsverden som utgangspunkt, vil vi belyse trepartssamarbeid sett fra deltakernes side i et prosjekt om livsfasepolitikk. Vi bruker to forskningsstrategier i feltarbeidet. Den første er den utvidete case-metoden som betyr at forskeren bruker en generell sosiologisk teori i analysen av dataene fra en casestudie (Wadham og Warren 2014, s. 6). Eksempler er teorier om livsverden og systemverden og rollen til nye folkebevegelser (Wadham og Warren 2014, s. 11).

Metoden passer godt når forskeren vil forklare sammenhenger mellom sosiale prosesser i organisasjoner og sosiale, økonomiske og politiske strukturer i samfunnet. Vi analyserer kommunikative endringsstrategier i en kommune illustrert ved trepartssamarbeid om livsfasepolitikk sett i forhold til politiske rammebetingelser. Den andre og viktigste forskningsstrategien er å analysere et case i organisasjonen

Deltakerne ble meget forvirret den første samlingsdagen, og lurte på hvilken vei prosjektet ville ta.

som representerer en uløselig del av helheten (Thagaard 2018, s. 51–52). Trepertssamarbeid om livsfasepolitikk var en spesiell situasjon i kommunen, og forskerens mål er å forstå denne i dybden.

Aksjonsforskning

Når vi studerer et prosjekt sett fra deltakernes side og medvirkning, tilsier det en tilnærming til aksjonsforskning og kvalitativ metode. Forskeren bidrar med å løse problemer i samarbeid med praktikere (Gustavsen og Sørensen 1995, s. 55). Det praktiske arbeidet er en del av forskerens oppgaver, og åpner for læring basert på erfaringer.

Forskerrollen

Førstelektor Werner Christie og undertegnede arbeidet som prosesskonsulenter i prosjektperioden (Jacobsen 2018, s. 173–174). Vi ville unngå å dosere smarte løsninger i livsfasepolitikken, og ha frihet til selv å velge metoder, data, teorier og begreper overfor oppdragsgiver (Räftegård 1998, s. 15), (Gezelius og Mittenwei 2019, s. 49–51). Forskerne understreket betydningen av dialog, refleksjon, bevisstgjøring og læring på samlingene og i veiledningen (Raelin 2012, s. 820). Formålet med første samling var å skape kaos for å utløse mangfoldet av ideer, perspektiver og praktiske virkemidler i livsfasepolitikken (Koshmanova 2007, s. 84). For at deltakerne skulle nå den nærmeste sonen for utvikling, la konsulentene fram et mangfold av komplekse spørsmål i et raskt tempo. Deltakerne ble meget forvirret den første samlingsdagen, og lurte på hvilken vei prosjektet ville ta. Den andre dagen sto i struktureringens tegn, slik at situasjonen ble mer oversiktlig for dem.

Konsulentene veiledet deltakerne på utred-

ningen om livsfasepolitikk i partssammensatte grupper, som besto av politikere, ledere og tillitsvalgte. Forskerne var både deltakere og observatører i prosjektet. Det mener vi var gunstig for dataenes pålitelighet og gyldighet. Kritikere av kommunikative endringsstrategier hevder at dialog og involvering er en styringsteknologi som ikke reduserer betydningen av lederskap og makt (Karlsen og Villadsen 2008, s. 359). Teknikkene utløser selvstyring fra ledere og dem som ledes som åpner for refleksjon og bevisstgjøring. Vi er uenig i påstanden fordi konteksten er forskjellig fra et utviklingsarbeid om livsfasepolitikk. Eksempler på dialog er veiledning om helse, dialog i sosialt arbeid og ledelsesutvikling. Høyt innslag av dialog og involvering på likeverdig grunnlag på samlingene hevet kvaliteten på beslutningsgrunnlaget for livsfasepolitikken.

Kvalitativ metode

Feltarbeidet besto av tre fokusgruppeintervjuer da prosjektet startet, og tjueen individuelle intervjuer som var spredt ut over prosjektperioden. Lederen velger et begrenset antall temaer til fokusgruppeintervjuet, og kan planlegge det fra høyt strukturert til åpent (Kamberelis and Dimitriades 2013, s. 4). Formålet var å fange opp forventninger deltakerne hadde til prosjektet. Konsulentene la opp gruppeintervjuene som åpne samtaler fordi deltakerne startet med blanke ark i begynnelsen av prosjektet (Wibeck 2000, s. 56). Gruppeintervjuene fungerte som forhandlinger mellom deltakerne om muligheter og begrensninger ved trepartssamarbeid (Kristiansen and Grønkjær 2018, s. 1). Formålet med intervjuene var følgeforskning for å evaluere og dokumentere prosessene i en sluttrapport (Lindøe et. al. 2002, s. 200). Intervjuene tjente som grunnlag for lære om begrensninger og muligheter ved treparts-samarbeid i en kommune. I tillegg gjennomførte forskerne informantintervjuer med Fagforbundet og en forsker fra The International Movement towards Educational Change (IMTEC).

Respondentene ga mye og relevant informasjon i intervjuene, og ga saklige vurderinger av trepartssamarbeid og livsfasepolitikken i

emning. Forskerne fordelte intervjuene mellom seg, men diskuterte i liten grad erfaringene mens de ble gjort, siden dette begrenser forskerens muligheter for å vurdere intervjudataenes gyldighet, pålitelighet og gjennomsliktighet i framleggingen av dataene (Tjora 2018, s. 80–85). Konsulentene utfylte de kvalitative intervjudataene med møtereferater, notater og dokumenter (Thagaard 2018, s. 51). Vi sammenholdt diskurser i trepartssamarbeidet med diskurser i de strategiske beslutningene som ble tatt senere i bystyret (Bratberg 2014, s. 18).

Analyse av kvalitative data og diskursanalyse

I teoridelen valgte vi Habermas' diskursetiske modell for demokrati. Det er derfor nærliggende å foreta en diskursanalyse av tekstene i datamaterialet (Johannesen et al. 2018, s. 72). Tendensen i datamaterialet er konkurransen mellom kollektive forståelsesformer fra kommunikative og strategiske beslutninger hvor den sistnevnte dominerer (Johannesen et al. 2018, s. 71). Politikere, ledere og hovedtillitsvalgte er trent i å argumentere for sine synspunkter. Derfor er en analyse av deltakerens påstander i teksten sentral (Johannesen et al. 2018, s. 78–81). En enkel analyse av dataene er å lage en liste over deltakernes argumenter for og imot trepartssamarbeid (Stewart og Shamdasani 2015, s. 123). Vi tegnet inn argumentene i modellen for livsverden og systemverden (fig- 1), og fikk på den måten en oversikt over spredningen.

Tematisk analyse

Vi kombinerer diskursanalyse med tematisk analyse ved å kode og kategorisere dataene i materialet (Johannesen et al. 2018, s. 280–282), (Thagaard 2018, s. 153), (Aase og Fosseskåret 2018, s. 131–132). Eksempler på temaer er trepartssamarbeid, prinsipper i livsfasepolitikken, dialog, medvirkning, forankring, enighet og effektivitet. Kategoriene kan analyseres på en deduktiv, induktiv og abduktiv måte (Reichertz 2014, s. 125). Abduksjon betyr at forskeren oppdager noe i undersøkelsen som er uventet.

Deduksjon betyr å tilordne en empirisk observasjon til en regel, for eksempel inkludering i diskursen som et krav til god kommunikasjon. Induksjon betyr å kombinere flere empiriske observasjoner som forsøksvis utgjør en regel.

Undersøkelse av trepartssamarbeid i livsfasepolitikk i Fredrikstad – resultater

Trepartssamarbeid i Fredrikstad kommune

Vi skal gjøre rede for lokale forutsetninger av betydning for trepartssamarbeidet om livsfasepolitikk. Oppdragsgiver valgte livsfasepolitikk fordi det involverer partene lokalt. Fredrikstad er en industrikommune, og det lokale arbeidsmarkedet har betydning for å rekruttere ansatte og tillitsvalgte. Den norske modellen som vi kort beskrev tidligere hviler på en høy andel fagorganiserte, som også gjelder Fredrikstad kommune. Fagforbundet er den desidert største fagforeningen med 4000 medlemmer, og tok initiativet til trepartssamarbeid om livsfasepolitikk. Fagforbundet sentralt ønsket å prøve ut modellen for trepartssamarbeid som et pilotprosjekt under gunstige betingelser (Stranden 2013, s. 138).

En pilotstrategi betyr å involvere mange deltakere som bruker mye tid på prosjektet. Det var 21 deltakere i prosjektet i Fredrikstad kommune. Deltakerne fordelte seg jevnt mellom politikere, hovedtillitsvalgte og kommunalsjefer. I tillegg deltok to prosesskonsulenter på samlingene fra Høgskolen i Hedmark. Prosjektet var organisert rundt fire samlinger på til sammen fem dager i løpet av prosjektperioden på ett år, og gruppearbeid mellom samlingene. Konsulentene ga veiledning på gruppearbeidet om utredningen på og mellom samlingene. Prosjektet ble avsluttet med utredning om livsfasepolitikk i februar 2014, og deretter startet den formelle beslutningsprosessen i Fredrikstad kommune.

Partene samarbeidet på bredt grunnlag for prosjektet. Mulighetene var gunstige for å

forankre trepartssamarbeid i organisasjonen, og spre ideene fra prosjektet. Fredrikstad er en stor kommune med 5000 ansatte og 70 000 innbyggere. Størrelse er en utfordring for å iverksette politisk vedtak og spre ideer om alternative beslutningsprosesser som trepartssamarbeid. I undersøkelsen til Bjerke og Eilertsen (2015, s. 32) framhever forskerne at de undersøkte kommunene brukte egne ansatte framfor å konkurranseutsette og privatisere tjenester. I Fredrikstad var dette en del av en felles politisk plattform for den rødgrønne koalisjonen før kommunevalget i 2011. Før prosjektet om livsfasepolitikk startet, var oppdragsgiver meget klar på at arbeidet skulle kunne ut i en utredning med konkrete tiltak. Vi har tidligere vist til aksjonsforskning, og i prosjektet skal utredningen tjene som et beslutningsgrunnlag for bystyret. Et sentralt krav til konstruktiv kommunikasjon er at drøftingene munner ut i en rekke beslutninger (Gustavsen 2001, s. 97).

Da prosjektet startet opp, vurderte forskerne mulighetene som meget gode for å lykkes med trepartssamarbeidet. Administrasjonen valgte ut sentrale politikere fra formannskapet, slik at trepartssamarbeidet skulle bli mest mulig spredd og forankret i utvalg og partigrupper. Deltakerne skulle gjennom dialog, samarbeid og enighet levere en felles rapport om ny livsfasepolitikk. Deltakerne ble delt inn i tre parts-sammensatte grupper som skrev hver sin del av utredningen om livsfasepolitikk. Arbeidsgiver tilbød deltakerne å ta prosjektet som et emne med studiepoeng ved Høgskolen i Hedmark. Halvparten av deltakerne valgte dette. Prosjektet hadde således flere målsettinger som utredning om livsfasepolitikk, heve kompetansen til deltakerne og praktisk anvendelig forskning på trepartssamarbeid.

Tolkning av observasjoner fra feltarbeidet

Vi gjorde rede for hvordan vi tolker observasjoner i undersøkelsen om topartssamarbeid, ledelsen, diskursen og god kommunikasjon. Videre om trepartssamarbeidet, og konkurransen mellom diskurser i rapport og vedtak om livsfase-

politikken. Som nevnt tidligere, påstår vi at deltakerne i prosjektet drøftet kommunikative beslutninger på premissene til de strategiske.

Partssamarbeid og erfaringer

Vi fikk bekreftet i intervjuene med partene at en viktig forutsetning for å lykkes med trepartssamarbeid er erfaringer med partssamarbeid. Samarbeidet mellom partene i Fredrikstad var utvidet, og omfattet mange saker. De samarbeidet om sentrale spørsmål i administrasjonsutvalget, og på store prosjekter i kommunen.

Respondenten nedenfor stiller seg positiv til trepartssamarbeid. Prosjektet om livsfasepolitikk har et potensial for nye trepartssamarbeid i kommunen.

«... Jeg synes det er flott at de tre partene nå er samlet her på første samling. Det er første gang jeg er med i et trepartssamarbeid om livsfasepolitikk og diskuterer arbeidsgiverpolitikken. Jeg tror det vi gjør nå vil føre til andre måter å tenke på enn det vi er vant til i Fredrikstad kommune...»

Intervjupersonen var opptatt av samarbeidet mellom partene hadde blitt langt bedre etter at den rødgrønne koalisjonen kom til makta i 2011. Da det konservative flertallet var i posisjon i valgperioden før, var situasjonen preget av politiske omkamper. Følgen ble uforutsigbarhet i politikken, svak forankring av beslutningsprosesser og lav legitimitet.

Fredrikstad kommune hadde seniorpolitiske tiltak fra 2006 som ble avskaffet av det konservative flertallet i kommunestyret i perioden 2007–2011. Tiltakene var for kostbare, og flertallet prioriterte å redusere eiendomsskatten mer enn sentrum-venstre-koalisjonen. Vedtaket fikk uheldige konsekvenser for eldre arbeidstakere fordi det brøt med prinsippet om forutsigbarhet i livsfasepolitikken (Terjesen og Salomon 2015, s. 105–106), (Furunes Mykletun og Solem 2011, s. 1244), (Hafting 2013), (Hafting 2014). Utfordringen for deltakerne var å drøfte på bredt grunnlag en økonomisk bærekraftig og forutsigbar plan for livsfasepolitikk som varte lenger enn

kommunevalget 2015. Partene ville oppnå dette ved et trepartssamarbeid om livsfasepolitikken i Fredrikstad kommune. Deltakerne innarbeidet i livsfaseplanen «trekkspillprinsippet». I gode økonomiske tider kunne arbeidsgiver tilby flere tiltak til høyere kostnader, og motsatt i dårlige.

Neste respondent legger vekt på sammenhengen mellom brede drøftinger og systematisk forankring av beslutningsprosesser for å øke legitimiteten til vedtakene om livsfasepolitikken (Reichertz 2014, s. 125).

«... Jeg tror trepartssamarbeidet om livsfasepolitikken kommer til å være en arena hvor partene kan legge fram og argumentere for sine synspunkter. Videre prøve å finne eventuelle kompromisser for å se om det er mulig å komme fram til et resultat som alle er omforent om. Jeg har erfaring med sånt arbeid. Etter at du er ferdig med jobben, så må vi respektere at vi har et politisk system hvor partiene skal ha saken til behandling. Det kan skje endringer underveis i behandlingen. Og hvis det skjer for mye endringer, så vil nok mange si: Hva var vitsen med det vi gjorde? Men jeg tror det er noe av det vi kanskje må ha med oss. De som representerer fagforeningene må være flinke til å sikre problemstillingene hjemover i sine rekker. Det gjelder på samme måte politikerne, og vi som representerer administrasjonen. Ja, da er mulighetene for det vi kommer fram til er så godt forankret at det blir nesten som et vedtak...»

Respondenten har lang erfaring fra administrasjonen. Ved å forankre beslutningsprosesser i brede drøftinger vil legitimiteten til vedtakene øke (Eriksen 2001, s. 22). Det avgjørende ved bred forankring i organisasjonen er makten i de bedre argumentene. Tidligere erfaringer tilsa at et sentralt mål for livsfasepolitikken var å øke legitimiteten.

Ledelse, motstand og effektivitet

Prosesskonsulentene ble overrasket over at representanter for ledelsen ikke støttet treparts-

samarbeidet om livsfasepolitikken (Reichertz 2014, s. 125). Det ble et paradoks fordi trepartssamarbeid var lagt som premiss for prosjektet av partene.

Intervjupersonen sitert nedenfor slår fast at rådmannen støtter prosjektet fullt ut, men å blande politikk og administrasjon er en bekymring (Dalby og Grimsrud 2011, s. 2).

«... Trepertssamarbeid er en uvanlig måte å forberede saker på til bystyret på. Erfaringer har vist at det er meget krevende når vi kommer til de siste stegene i prosjektet. Hvordan skal rådmannen legge fram en sak som er diskutert på forhånd? Hvem er det faktisk som legger fram en sak som har vært drøftet i en gruppe organisert som et trepartssamarbeid? Vi har utfordringer på dette punktet. Jeg vet fra tidligere at det ble kaos i blandete styringsgrupper fordi prosjektlederen representerte administrasjonen. Hvem skal prosjektlederen forholde seg til? Politisk ledelse eller rådmannen? Det har vært diskusjoner om slike spørsmål. Jeg håper vi kan bruke dette prosjektet til å bli bevisst på når det passer å bruke en slik metode...»

På den andre siden er en begrensning ved å skille politikk og administrasjon at politikerne får utilstrekkelig innsikt i sakene før de vedtas. Lederne mente at trepartssamarbeid var uegnet i beslutningsprosesser fordi de tok for lang tid, kostet for mye penger og involverte for mange deltakere. Kommunen burde behandle sakene i samsvar med prinsippene for strategiske beslutninger som er den vanlige måten i bystyret.

... Det er første gang jeg er med i et trepartssamarbeid om livsfasepolitikk og diskuterer arbeidsgiverpolitikken. Jeg tror det vi gjør nå vil føre til andre måter å tenke på enn det vi er vant til i Fredrikstad kommune...

Prosjektledelse og evaluering

Vi ble også overrasket over at ledelsen ikke fikk opprettet en prosjektgruppe, styringsgruppe og eventuelt en referansegruppe for prosjektet (Reichertz 2014, s. 125), (Stranden 2013, s. 34). Oppdragsgiver drøftet i liten grad prosjektet med forskerne mens det pågikk, og kunne følgelig bedre utnyttet potensialet for å evaluere og lære av prosjektet underveis og etter at det ble avsluttet (Stranden 2013, s. 195). Eksempler er tilbakemeldinger på samlingene, framdrift, arbeidsmengde og oppfølging. Mangelfull evaluering førte til reduserte muligheter for å lære fra prosjektet.

Deltakere, diskurs og mangfold

Valg av deltakere og nivå i organisasjonen fikk konsekvenser for mangfoldet i diskursen om livsfasepolitikken. For å få større bredde og kreativitet i diskursen, kunne sammensetningen av deltakerne med fordel vært bredere (Påls-haugen, 2004, s.85). Deltakerne drøftet meget komplekse spørsmål i livsfasepolitikken fordi de omfattet alle kategorier av ansatte. For det andre hadde deltakerne tunge ordinære verv og arbeidsoppgaver, slik at det ble en utfordring å følge opp og gjennomføre prosjektet (Moland 2017, s. 6). For det tredje var den direkte kanalen for medvirkning fraværende i prosjektet, som brukere, ansatte og ledere på driftsnivå (Young 2000, s. 23). Disse burde vært inkludert i prosjektet fordi livsfasepolitikken legger betingelser for hvilke valg ansatte tar.

Det er likevel eksempler på slike prosjekter i Fredrikstad kommune. Respondenten nedenfor bruker et eksempel på direkte medvirkning fra skolesektoren:

«... Jeg har deltatt for min fagforening i trepartssamarbeid ved tre tidligere anledninger. Etter at fagforeningen hadde etterspurt det noen år, ble det etablert en dialogkonferanse for skole. Det er dialog i trepartssamarbeidet fordi der sitter politikere som skoleeier, administrasjonen og fagforeningene. Der er også foreldre og elever, altså hele skolesamfunnet er involvert. Det er et bredt

samarbeid. Det har vært veldig fruktbart. Etter noen år ble samarbeidet utvidet til å gjelde hele oppvekstområdet med en dialogkonferanse én gang i året. Da er det flere tillitsvalgte inne fra andre organisasjoner. Og leder av oppvekstutvalget i kommunen, som er politiker...»

Krav til god kommunikasjon

Partene mener kravene til god kommunikasjon i hovedsak ble oppfylt i prosjektet (Gustavsen 2001, s. 96–97), (Flyvbjerg 2001, s. 91), (Reichertz 2014, s. 125). Deltakerne mente det var unødvendig å inkludere flere enn politikere, hovedtillitsvalgte og ledere i prosjektet. Ansatte fikk anledning til å fremme sine synspunkter gjennom de hovedtillitsvalgte, og velgerne gjennom valgte politikere. Partene fikk større forståelse for andres argumenter, stilte spørsmål ved dem og diskuterte på like fot og med åpne kort. Ett eksempel på større forståelse er at deltakerne forandret syn fra seniorpolitikk til livsfasepolitikk. I begynnelsen dreide drøftingene seg mye om hvordan arbeidsgiver kunne få eldre arbeidstakere til å arbeide lenger ved primært å bruke økonomiske incentiver. Motstanderne mente slike ordninger tilgodeså en bestemt gruppe ansatte i forhold til de øvrige. Drøftingene dreide seg etter hvert om hvordan arbeidsgiver bedre kunne ta vare på alle arbeidstakere som var i en vanskelig situasjon, ved både økonomiske og ikke-økonomiske tiltak.

Deltakerne vurderte det som positivt at politikerne var med i utredningen om livsfasepolitikk helt fra begynnelsen. Arenaen for debatt var ny fordi politikerne på et tidlig tidspunkt fikk direkte erfaringer med drøftinger som var forskjellig fra vanlig praksis i strate-

Partene fikk større forståelse for andres argumenter, stilte spørsmål ved dem, og diskuterte på like fot og med åpne kort.

giske beslutninger. Politikerne skulle bli mer bevisst sitt arbeidsgiveransvar, og få oppslutning for prosjektet i sine respektive partigrupper.

Respondenten nedenfor vurderer politiker-nes arbeidsgiveransvar overfor skolen i kom-munen.

«... Jeg fikk mange interessante synspunkter på samlingene fra politikerne og ledelsen. Jeg syns det er meget verdifullt. Sett fra et fagforeningssynspunkt, er det meget viktig at politikerne er med i prosjektet. De er i egenskap av arbeidsgiver eier av skolen, og burde derfor være bevisst sin rolle...»

Om inkludering mener flertallet av responden-tene at de ansattes interesser blir ivaretatt ved de hovedtillitsvalgte, mens personalavdelingen tar hånd om ansattes krav ifølge lov- og regelverket. Respondent:

«... De ansatte har sine representanter gjennom fagforeningen, og i den grad de oppfattes som velgere, så er det politikere som fatter vedtakene. Og i arbeidsgiverlinja er de representert gjennom administrasjonen, så jeg tenker at dette er den riktige måten å gjøre det på...»

Deltakerne oppfattet diskursen i prosjektet som likeverdig mellom partene, og ikke som en arena for maktkamp. I rapporten om livsfase-politikken kom de derimot ikke fram til kon-sensus om virkemidlene, men et kompromiss. Dette er kanskje mer et utslag av tid og realisme i drøftingene enn en konsekvens av maktfor-skjeller. På den ene siden legges det vekt på det som er felles beste i rapporten, ved at tiltakene i prinsippet gjelder alle ansatte i kommunen. På den andre siden er oppmerksomheten rettet mot kostnadseffektivitet og økonomisk kontroll i tiltak rettet mot eldre arbeidstakere. Samlet sett hadde deltakerne få synspunkter på alternative måter å organisere trepartssamarbeidet om livs-fasepolitikk på.

Vi skal i fortsettelsen illustrere kravet til større forståelse, og stille spørsmål ved kravene

til jevnbyrdighet og åpenhet. Intervjuer spør en politiker om forventningene til trepartssam-arbeidet om livsfasepolitikken, og respondenten svarer:

«... Jeg vil møte de andre partene på et langt tidligere tidspunkt i beslutningsprosessen enn tidligere. Den vanlige beslutningsprosessen er slik at administrasjonen leverer et saksframlegg som de hovedtillitsvalgte kommenterer, og deretter tar politikerne en beslutning i bystyret. Politikerne får uttalelser som de kan lese, men de kjenner ikke nødvendigvis godt til bakgrunnen for saken. I trepartssamarbeid vil vi lære som en dyd av nødvendighet hverandres standpunkter, perspektiver og prioriteringer. Jeg forventer at forståelsen av hverandres perspektiver vil øke...»

Konsulentene fikk god anledning til å observere kravet til jevnbyrdighet i gruppeintervjuene og intervjuene. Ledere og politikere var dyktige til å ordlegge seg, og la nok reelt sett mange pre-misser for debatten (Leirvik 2005, s. 422). Ingen deltakere kom med motforestillinger til synet på kostnadseffektive tiltak i livsfasepolitikken. Tillitsvalgte og enhetsledere var mindre aktive, men selvfølgelig var deres bidrag også meget verdifulle for prosjektet.

Flertallet av de intervjuede mente deltakerne spilte med åpne kort, og sa oppriktig hva de mente om livsfasepolitikken (Walter 2008, s. 532). Det gjaldt ikke representanter for ledelsen, som underveis i prosjektet tonet flagg og argumenterte mot trepartssamarbeid (Leir-vik 2005, s. 426–427), (Hernes 2014, s. 257), (March 1991, s. 72). Ledelsen burde heller bruke uenigheten konstruktivt for å lære på samme måte som i drøftingene om livsfase-politikken.

Trepartssamarbeid om livsfasepolitikk

Flertallet av deltakerne stiller seg positiv til tre-partssamarbeidet, selv om synet på omfanget varierer sterkt (Stewart and Shamdasani 2015,

Målet for senior- og livsfaseplanen er å beholde arbeidstakere i arbeid, og forlenge yrkesaktiviteten i størst mulig stilling etter fylte 50 år.

s. 123), (figur 1). Trepertssamarbeid egner seg best for saker innenfor arbeidslivspolitikken som blir behandlet i administrasjonsutvalget hvor partene er representert. Spennet i aktørenes oppfatninger varierer fra å fortsette med strategiske beslutningsprosesser til å anvende prinsipene i kommunikative beslutninger i full skala.

Et eksempel på sistnevnte oppfatning er gjen-gitt nedenfor. Eksempler er deltakende budsjettering og utbygging av bydeler.

«... Partene er enige om at de skal være enige de neste 16 årene. Det er ikke et partipolitisk tema. Derfor har de lyktes ... Partene har skapt en fantastisk Drammen by, som var et høl. De var også enige om det. Men det har kostet slik at nå sitter de med gjeld til langt opp etter ørene. Partene var enige om å være enige fra ytterste høyre til venstre. Det er ufattelig hva de får til. Unnskyld uttrykket, nå skal vi krangle om de helvetes bompengene. Vi skal bygge ut for 600 milliarder kroner så la oss kutte ut den diskusjonen. Men sorry, da er vi nødt til å være enige om at vi må bruke bompenger. Det er en realitet, og forhold dere til det. Det er omkampene i politikken som hindrer oss i utviklingen, som er en av grunnene til at Fredrikstad kommune ligger 10 år etter planen...»

Bakgrunnen for trepartssamarbeidet om livsfasepolitikken i Fredrikstad kommune var, som tidligere nevnt, politisk omkamper som svekket legitimiteten til vedtakene.

Konkurranse mellom kommunikative og strategiske beslutningsprosesser

Vi nevnte tidligere at tendensen i datamaterialet er konkurransen mellom diskurser om

livsfasepolitikk fra kommunikative og strategiske beslutningsprosesser hvor den sistnevnte dominerer (Johannesen et. al. 2018, s. 71), (Bratberg 2014, s. 18). Budskapet i utredningen er kostnadseffektive tiltak i livsfasepolitikken som det framgår av de prioriterte tiltakene nedenfor (Fredrikstad kommune 2014, Livsfaseplan med vekt på seniorpolitikk i Fredrikstad kommune). Målet for senior- og livsfaseplanen er å beholde arbeidstakere i arbeid, og forlenge yrkesaktiviteten i størst mulig stilling etter fylte 50 år. Deltakerne prioriterer tre typer tiltak:

1. Arbeidstakere må bli sett og verdsatt.
2. Leder iverksetter forebyggende tiltak etter behov.
3. Eldre ansatte innvilges ekstra fridager ut over det som er bestemt i hovedtariffavtalen.

Nærmeste leder skal bruke medarbeidersamtaler for eventuelt å legge til rette for individuelle tiltak for at ansatte står lenger i jobb. Forebyggende tiltak går ut på at leder tilpasser arbeidsoppgaver og arbeidstid for ansatte som trenger det. De foreslåtte tiltakene varierer med hensyn til kostnader for arbeidsgiver, og om de er individuelle eller kollektive. Til slutt understrekes betydningen av å involvere, forankre og ta ansvar for oppfølgingen av tiltakene i utredningen. Deretter ble livsfaseplanen behandlet av partigrupper, arbeidsmiljøutvalget, administrasjonsutvalget, formannskapet og bystyret.

Vedtaket i bystyret er i samsvar med konklusjonene i utredningen, men med noen unntak (Fredrikstad kommune 2014. Vedtak 4.12.2014 om livsfaseplan med vekt på seniorpolitikk i Fredrikstad kommune). Rådmannen understreker i grunnlaget for vedtaket sterkere vekt på kostnadseffektivitet og besparelser enn i utredningen. Ledernes viktigste verktøy er å legge et grunnlag for stor åpenhet og trygghet på jobb, samt at den enkelte arbeidstaker blir sett og verdsatt (Fredrikstad kommune 2014. Vedtak 4.12.2014 om livsfaseplan med vekt på seniorpolitikk i Fredrikstad kommune, s. 6).

Vurderingen vitner om at det på kort sikt ikke blir så mye igjen av de foreslåtte tiltakene i

livsfaseplanen. Rådmannen skal arbeide videre med «verktøykassen» for å presisere tiltakene i senior- og livsfasepolitikken. Ekstra fridager for alle eldre ansatte legges på is inntil videre. Begrunnelsen er at effektene er usikre og at tiltaket er dyrt. Reduserte utgifter har en positiv effekt på den økonomiske situasjonen i Fredrikstad kommune. Rådmannen anbefaler en «verktøykasse» med ulike tiltak med lave kostnader som tilpasses behovene til den enkelte sett i forhold til arbeidssituasjon og livsfase. Vedtaket er et kompromiss mellom diskurser fra kommunikative og strategiske beslutningsprosesser der sistnevnte er framtreddende. På den ene siden blir det felles beste ivaretatt i livsfasepolitikken som understreker at tiltakene i prinsippet gjelder for alle ansatte i forskjellige stadier av yrkeskarrieren. De må settes inn på et langt tidligere tidspunkt i livsfasen enn passerte 50 år. For det andre må virkemidlene sees i forhold til de øvrige i kommunen, for eksempel Inkluderende arbeidsliv (IA) om sykefravær, heltidskultur og bruk av midler. På den andre siden argumenteres det med behov for kostnadseffektivitet og økonomisk kontroll i «verktøykassen».

Trepartssamarbeid: Mellom kommunikative og strategiske beslutninger

Den viktigste observasjonen i undersøkelsen er at deltakerne drøftet kommunikative beslutninger på premissene til de strategiske. Historisk er økonomi som ekspertkunnskap en sentral del av helheten av diskurser som deltakerne tar for gitt (Walter 2008, s. 537). Vedtaket om livsfasepolitikk er et kompromiss mellom kommunikative og strategiske beslutninger, selv om de sistnevnte dominerer. På den ene siden er trepartssamarbeid et alternativ til NPM i kommuner uten konkurranseutsetting og privatisering av kommunale tjenester. På den andre siden har innholdet i trepartssamarbeidet i Fredrikstad mye til felles med rådende tenkning i NPM (Stranden 2013, s. 46). Vi argumenterer som tidligere nevnt for at observasjonen ikke er et paradoks. Makt og demokrati er sosiale prosesser i samfunnet som gjensidig betinger og utfyller hverandre, samt at konsekvensene av prosessene

er vanskelig å forutse (Reichert 2014, s. 125), (Hernes 2014, s. 257). På grunnlag av denne undersøkelsen stiller vi likevel spørsmål ved om trepartssamarbeid er en egnet endringsstrategi som alternativ til NPM. Innholdet i livsfasepolitikken preges av dominerende diskurser om produktivitet, kostnadseffektivitet og besparelser.

Observasjonen illustrerer hvordan diskurser fra systemverden gradvis fortrenger dem i livsverden, illustrert ved deliberative beslutningsprosesser i et trepartssamarbeid. På den andre siden kan vi ikke se bort fra at kategorien trepartssamarbeid ikke dekker på en fruktbar måte begrepet livsverden med vekt på forståelsesorientert kommunikasjon (Eriksen og Weigård 1999, s. 143–144). Det finnes også i livsverden formålsrasjonelle handlinger og maktrelasjoner som vi får bekreftet ved dominerende strategiske diskurser i kommunen. Habermas ser empirisk på de nye folkebevegelsene som representanter for kommunikativ fornuft, og som kan endre den offentlige sfære (Flyvbjerg 2001, s. 91). Interessene og rollene til politikere, ledere og hovedtillitsvalgte er vesensforskjellig fra folkebevegelser som fungerer som pressgrupper overfor offentlige myndigheter.

Det felles beste

På den andre siden er det eksempler på deliberativt tankegods i utredningen og vedtaket om livsfasepolitikk. Det felles beste illustreres som et resultat av drøftingene i utredningen ved at seniorpolitikk ble sterkt nedtonet til fordel for livsfasepolitikk. Tiltakene ble for det første rettet mot alle ansatte i ulike faser av yrkeslivet. For det andre var det urimelig å legge først og fremst vekt på økonomiske fordeler for eldre arbeidstakere. Yngre arbeidstakere kunne også ha legitime krav på slike ytelser i en kritisk livsfase.

Beslutninger og effektivitet

Deltakere fra ledelsen støttet ikke trepartssamarbeid om livsfasepolitikk. De hevdet at deltakerne blander administrasjon og politikk og skaper uklarhet om ansvar i kommunikative beslutningsprosesser. Ledelsens påstand

har svak støtte fordi det skjer meget sjelden i trepartssamarbeid (Moland 2017, s. 7). Blanding av politikk og administrasjon er parallelt med det vi tidligere omtalte, at trepartssamarbeid kan rokke ved den etablerte maktfordelingen mellom politikk og administrasjon (Moland 2017, s. 8), (Dalby og Grimsrud 2011, s. 3). En eventuell forskyvning kan redusere ledelsens handlingsrom i trepartssamarbeidet (Stranden 2013, s. 24).

Kritikerne av trepartssamarbeid hevder at beslutningsprosessene er ineffektive. De tar for mye tid, koster for mye penger og involverer for mange folk. Deltakerne argumenterer implisitt for forskjellige betydninger av effektivitet. Tilhengeren av strategiske beslutninger legger vekt på bruken av midler, og avveining og aggregering av motstridende interesser før et flertallsvedtak. I kommunikative beslutningsprosesser vil tilhengerne derimot fokusere på at innholdet i beslutningene er tilstrekkelig opplyst og grundig drøftet på bredt grunnlag. Effektive beslutninger er legitime når partene har kommet fram til full enighet om et vedtak som overlever politiske valg.

Ledelse, motstand og effektivitet

Prosesskonsulentene og oppdragsgiver drøftet ikke betingelsene for å organisere prosjektet som et trepartssamarbeid. Ledelsen etablerte ikke prosjektledelse, styringsgruppe og referansegruppe for prosjektet (Stranden 2013, s. 42), (Dalby og Grimsrud 2011, s. 8–9). Fraværet av slike arenaer brøt med det øvrige deliberative innslaget i prosjektet som dialog, refleksjon, bevisstgjøring og læring som kunne gi det høyere legitimitet. Imidlertid ble prosjektet evaluert med oppdragsgiver etter at det var avsluttet. Vår observasjon samsvarer med det vi omtalte

tidligere som for lite engasjement fra en av partene i trepartssamarbeidet (Moland 2017, s. 7).

Organisering, prosjektledelse og nivå

Prosjektet ble organisert på virksomhetsnivå i kommunen med politikere, hovedtillitsvalgte og ledere. En pilotstrategi på virksomhetsnivå i kommunen var et uheldig valg fordi prosjektet involverte mange deltakere og krevde mye tid (Stranden 2013, s. 138).

Spørsmålene i livsfasepolitikken ble for komplekse fordi de omfattet mange kategorier av ansatte med ulike arbeidsvilkår. Ett eksempel er ansatte som arbeider deltid, blir uførepensjonert eller går av med pensjon før fylte 62 år. Disse vil falle utenfor mange av tiltakene i livsfasepolitikken fordi de ikke oppfyller kravene til ytelser fra arbeidsgiver. Deltakernes ordinære arbeidsoppgaver, parallelle prosjekter som ledelsesutvikling med et konsultentselskap og løpende saker på den politiske dagsordenen konkurrerte om oppmerksomhet og arbeidskapasitet.

Halvparten av deltakerne i prosjektet tok trepartssamarbeid som et emne med eksamen. Skrivning av rapporten om livsfasepolitikk i grupper ble et merarbeid som bidro til at prosjektet ble avsluttet tre måneder senere enn planlagt. Resultatet er motsatt av det vi beskrev tidligere om bedre gjennomføring av prosjektet fordi trepartssamarbeidet fungerte meget godt (Moland 2017, s. 6). Trepartssamarbeidet fungerte meget godt i andre henseender fordi Fredrikstad kommune fikk en livsfasepolitikk som blir stående fordi ingen politiker vil endre den. Trepartssamarbeidet ble videreført to år senere med et prosjekt om innføring av heltid i sektoren helse og omsorg (Moland 2017, s. 6).

Deltakere og mangfold

Deltakerne mente det var positivt at politikerne var med i prosjektet organisert som trepartssamarbeid. Flertallet oppga at interessene til de ansatte ble tilstrekkelig ivaretatt av hovedtillitsvalgte og politikere i trepartssamarbeidet. Vi mener inkluderingen av deltakere var for snever, noe som reduserte mangfoldet av

Effektive beslutninger er legitime når partene har kommet fram til full enighet om et vedtak som overlever politiske valg.

oppfatninger i livsfasepolitikken. Utredningen om livsfasepolitikken er et tydelig bevis på det. Konsulentene diskuterte å holde et allmannamøte på en avdeling innenfor helse og omsorg. Vi var interessert i hva de ansatte la i livsfasepolitikk i et arbeidsmiljø dominert av kvinner, høyt innslag av deltid og tidlig pensjon (Young 2000, s. 23). Forskerne realiserte ikke planene på grunn av begrenset arbeidskapasitet, og i tillegg lå det utenfor rammen av prosjektet.

Oppsummering – hva har vi lært?

Fagforeninger og erfaringer

Et flertall av deltakerne mente det var en positiv sammenheng mellom erfaringer med bredt topartssamarbeid når de skal begynne å jobbe trepart. Et mindretall representert ved ledelsen hevdet at det er to parter som er ledere og ansatte i kommunen. Ledelsens synspunkter er identisk med dem som fremmes av arbeidsgiver, som er KS (Dalby og Grimsrud 2011, s. 5), (Moland 2017, s. 19).

Trepartssamarbeid, som den norske modellen, hviler på sterke fagforeninger for å sikre at majoriteten av de ansatte står bak prosjektene. Det var tilfelle i Fredrikstad kommune (Nergaard 2018). Unge arbeidstakere fagorganiserer seg i mindre grad enn tidligere; det fører til lavere organisasjonsprosent. Hovedsammenlutningene på arbeidsgiver og -takersiden har gått sammen om et prosjekt for å øke organisasjonsgraden blant de ansatte.

God kommunikasjon

Deltakerne verdsatte de brede drøftingene på samlingene, og mente de i hovedsak var i samsvar med de etiske retningslinjene for god kommunikasjon. Bred medvirkning fungerte gunstig for å utvikle mangfoldet av ideer og tiltak i livsfasepolitikken. God kommunikasjon er hovedsakelig effekter av trepartssamarbeidet som Flyvbjerg betegner som prosedyrefornuft (1998, s. 214).

Trepartssamarbeid, som den norske modellen, hviler på sterke fagforeninger for å sikre at majoriteten av de ansatte står bak prosjektene.

Livsfasepolitikk og trepartssamarbeid

Det største spennet i oppfatninger finner vi i selve synet på trepartssamarbeid. Ledelsens prinsipielle motstand er allerede nevnt. Når de politiske partiene er enige, for eksempel om arealplanlegging, vil beslutningene ha høyere legitimitet. Flertallet mener trepartssamarbeid egner seg best for spørsmål innenfor arbeidslivspolitikken, som livsfasepolitikk der partene er representert i administrasjonsutvalget. Deltakerne kom fram til et kompromiss mellom det felles beste for de ansatte og spesifikke tiltak i livsfasepolitikken. Det felles beste representerer argumenter av universell karakter som folk lettere vil oppfatte som legitime fordi det er konsensus (Rose 2014, s. 33).

I hovedsak er det motsatte tilfelle for seniorpolitiske tiltak i planen fordi de står for argumenter av spesifikk karakter. Arbeidsgiver tilgodeser eldre arbeidstakere med fordeler som andre ansatte ikke får. Ett eksempel er ekstra fridager betalt av arbeidsgiver for arbeidstakere over 62 år. Slike sekundærforebyggende tiltak er kostbare, blir satt inn for sent og har begrenset effekt (Bogen og Midtsundstad 2007, s. 106–108). I tillegg vil et stort antall ansatte som lærere, sykepleiere og hjelpepleiere falle utenfor slike ordninger fordi de går av med pensjon før fylte 62 år. Kommunalt ansatte som fortsetter å arbeide fram til 67 år oppgir interessante arbeidsoppgaver, at arbeidsgiver trenger dem, god helse og økonomi som grunner (Midtsundstad og Nielsen 2013, s. 67).

Dialog og infrastruktur

Tidligere har vi pekt på å analysere kommunikative endringsstrategier ved den utvidete case-metoden i en kommune i forhold til nasjonale

Hva kan organisasjoner lære av trepartssamarbeidet i Fredrikstad kommune om livsfasepolitikk?

politiske rammebetingelser (Wadham og Warren 2014, s. 11). Marrewijk og medforfattere hevder at demokratisk dialog og dialogkonferanser er en utilstrekkelig teoretisk ramme for organisasjonsutvikling (2010, s. 216), (Gustavsen 2014, s. 345). Tilsvaret er at demokratisk dialog må være institusjonelt forankret og representere et minimum av betingelser for samarbeidet. Det skjer gjennom nettverk av deltakere som blir støttet økonomisk av partene i arbeidslivet og staten.

Prosjektledelsen må støtte seg på en infrastruktur i et nasjonalt utviklingsprogram for å få faglig veiledning og økonomisk støtte. Utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune» er ett eksempel (Moland 2017, s. 14). Programmet var organisert som et nasjonalt trepartssamarbeid med staten, representert ved departementet, og hovedsammenslutningene for arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Programmet gikk fra 2011 til 2016, som er i samme tidsrom Fredrikstad avviklet sitt trepartssamarbeid om livsfasepolitikk. Fredrikstad kommune gjennomførte imidlertid prosjektet på egen kjøp, riktignok med økonomisk støtte fra Fagforbundet. Avgjørende for spredning av trepartssamarbeid i Fredrikstad er det politiske flertallet i bystyret som definerer de politiske betingelsene. Ny administrativ ledelse tok i 2016 initiativet til et prosjekt om innføring av heltid organisert som et trepartssamarbeid innenfor sektoren helse og omsorg. Bystyret gjorde et prinsippvedtak om gradvis overgang til heltidsstillinger for de ansatte, og medarbeiderne medvirker direkte i iverksettingen av vedtaket. Politikere, ledere og tillitsvalgte er også involvert, og prosjektet har et tydelig innslag av dialog – som trepartssamarbeidet om livsfasepolitikk. De ansvarlige for prosjektet arrangerer drøftingsverksted for

medarbeiderne som på fredrikstaddialekten kalles «prekesjappe» (talk shops). Oppsummert vil spredning av kommunikative endringsstrategier forutsette politisk makt og vedtak på kommunalt eller nasjonalt nivå.

Praktiske konsekvenser og læring

Den viktigste observasjonen fra undersøkelsen er at deltakerne drøftet kommunikative beslutninger på premissene til de strategiske. Prosjektet har imidlertid et tydelig kommunikativt innslag ved at kommunen oppnådde legitime beslutninger om livsfasepolitikken. Fagforbundet argumenterer for trepartssamarbeid som alternativ strategi til bedriftsøkonomisk tenkning i offentlig sektor med vekt på intern konkurranse, konkurranseutsetting og privatisering (NPM). Det tar tid å forandre slike dominerende diskurser, og organisasjoner bør derfor gjennomføre flere prosjekter organisert som trepartssamarbeid. Når deltakerne praktiserer dialog, blir de bedre i stand til å realisere de ideelle kravene til god kommunikasjon.

Hva kan organisasjoner lære av trepartssamarbeidet i Fredrikstad kommune om livsfasepolitikk? For det første må ledelsen støtte prosjekter organisert som trepartssamarbeid. Det var ingen prosjektledelse, styringsgruppe eller referansegruppe i Fredrikstad. Ledelsen må avklare sine posisjoner om trepartssamarbeid i dialog med deltakerne og prosesskonsulentene før prosjektet starter.

For det andre må trepartssamarbeid organiseres på driftsnivå, noe som er spesielt viktig i store organisasjoner som Fredrikstad. Vi erfarte at spørsmålene i livsfasepolitikken ble for komplekse, og grupper av ansatte falt utenfor drøftingene. For at beslutninger skal oppfattes som legitime i organisasjonen, må deltakerne bestrebe seg på å komme fram til enighet om konklusjonene. Det er tilstrekkelig at partene kommer fram til kompromisser selv om enstemmighet er å foretrekke. Det er et mål ledelsen kan strekke seg mot, ved at prosjekter organisert som trepartssamarbeid blir gjentatt flere ganger.

For det tredje vil et større innslag av direkte medvirkning fra ansatte, ledere på driftsnivå,

brukere og pårørende kunne øke mangfoldet av oppfatninger som er sentralt å etterstrebe i kommunikative beslutningsprosesser.

For det fjerde blir diskusjonen om det er to parter eller tre parter i trepartssamarbeid det samme som å diskutere lengden på pavens skjegg. Oppdragsgiver må etterse at fagforeningene slutter opp om prosjektet slik at det får tilstrekkelig bredde. I tillegg er det et pluss at arbeidsgiver praktiserer utvidete former for indirekte medvirkning som grunnlag for mer-medvirkning i trepartssamarbeid.

Til slutt om kommunikative endringsstrategier som dialog og bred medvirkning, og vilkårene for spredning av trepartssamarbeid. Spredning forutsetter mer enn konstruktiv kommunikasjon i et prosjekt. Politisk makt på nasjonalt og lokalt nivå har betydning for om den gode dialogen forblir en ensom svale. Eksempler er politiske vedtak som det nasjonale utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune», og vedtaket i Fredrikstad bystyre om gradvis innføring av heltid i sektoren helse og omsorg.

LITTERATUR

- Bergene, A.C. and Hansen, P.B.** (2016). *A Historical Legacy Untouched by Time and Space? The Hollowing-out of the Norwegian Model of Industrial Relations*. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6, 1, 5–24.
- Bjerke, P. og Eilertsen, R.** (2015). Økonomiske effekter av trepartssamarbeid. *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 2, 24–39.
- Bogen, H. og Midtsundstad, T. (2007). *Noen år til? Erfaringer med seniorpolitikk i seks kommuner*. Oslo: Fafo-rapport 2007:28.
- Bratberg, Ø.** (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Clegg, S.R.** (1989). *Frameworks of power*. London: Sage Publications.
- Clegg, S.R., Courpasson, D. og Phillips, N.** (2006). *Power and Organizations*. London: Sage Publications.
- Christie, W. & Hafting, T.** (2013). *Partsbasert utviklingsarbeid: En kollaborativ kommunal utviklingsprosess*. NEON Jubileumskonferanse. (Nettverk for organisasjonsforskning i Norge): Bergen.
- Dalby, K.** (2006). *Trepartssamarbeid i kommunesektoren. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Fagforbundet.
- Dalby, K. & A.K. Grimsrud** (2011). *Trepartssamarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte*. Notat. Oslo: Fagforbundet.
- Eikeland, O. og H.D. Finsrud** (1995). *Forskning og handling*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie 1. Oslo: AFI.
- Eriksen, E.O.** (2001). *Leadership in a Communicative Perspective*. *Acta Sociologica*, 44:21.
- Eriksen, E.O.** (2003). *Decision Making by Communicative Design: Rational Arguments in Organisations*. *Philosophy of Management*, 3, 2, 47–62.
- Eriksen, E. O. and Jarle Weigård** (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, E.O. and Jarle Weigård** (2003): *Understanding Habermas. Communicating Action and Deliberative Democracy*. Continuum: London.
- Flynn, J.** (2014). *System and lifeworld in Habermas' theory of democracy*. *Philosophy & Social Criticism*, 40, 205–214.
- Flyvbjerg, B.** (2001). *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flick, U.** (2014) (Ed.). *The Sage Handbook of Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publications.
- Fredrikstad kommune** (2014). *Livsfasplan med vekt på seniorpolitikk i Fredrikstad kommune*.
- Fredrikstad kommune** (2014). *Vedtak om livsfasplan med vekt på seniorpolitikk i Fredrikstad kommune*.
- Furunes, Trude, Reidar J. Mykletun and Per Erik Solem** (2011): *Age management in the public sector in Norway: exploring managers' decision latitude*. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 22, No. 6, March 2011, 1232–1247.
- Gezelius, S.S. og Mittenwei, K.** (2019). *Forskerens frihet når interesser vil styre*, 45–68, i: Ingjerd, H., Bay-Larsen, I. og Hauge, K.H. (red.). *Interessekonflikter i forskning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gustavsen, B.** (2014). *Social impact and the justification of action research knowledge*. *Action Research*, Vol. 12 (4): 339–356.
- Gustavsen, B.** (2001). *Research and the challenge of working life*, i: *Creating Connectedness: The Role of Social Research in Innovation Policy*, s. 85–100. (Eds.) Gustavsen, B., H. Finne and B. Oscarsson. Amsterdam and Philadelphia, PA: John Benjamins.
- Habermas, J.** (1990). *Morality, Society and Ethics: An Interview with Torben Hvid Nielsen*. *Acta Sociologica*, 33, 2, 93–114.
- Hafting, T. and E. Lindhult** (2013). *Developing collaborative power in working life: Linking American pragmatism and action research*, p. 205–221, in *American pragmatism and Organization*, M. Kelemen and N. Rumens (Eds.), Gower Publishing, Surrey: England.
- Hafting, T.** (2014). *Human resource management, phases of life and the Norwegian model at the local level*. *Thirty-second Standing Conference on Organizational Symbolism*. SCOS 2014-07-07–2014-07-10. HINN.

- Hafting T.** (2013). *Destructing Age and Constructing Stages of Life. The Standing Conference of Organizational Symbolism*. 2013-07-12–2013-07-17. HINN.
- Heiret, J.** (2012). *Three Norwegian Varieties of a Nordic Model – A Historical Perspective on Working Life Relations*. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2, 4, 45–66.
- Hernes, T.** (2014). Alfred North Whitehead (1861–1931), i: Helin, J., Hernes, T., Hjort, D. og Holt, R. *The Oxford Handbook of Process Philosophy and Organization Studies*, s. 255–271. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, D.I.** (2018). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, L.E.F., T.W. Rafoss og E.B. Rasmussen** (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, H.C.G.** (2005). *Fra forvaltning til dialog*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kamberelis, G. and G. Dimitriadis** (2013). *Focus Groups. From structured interviews to collective conversations*. London: Routledge.
- Karlsen, M.P. og Villadsen, K.** (2008). *Who should do the talking? The proliferation of dialogue as governmental technology*. *Culture and Organization*, 14, 4, 345–363.
- Koshmanova, T.S.** (2007). *Vygotskian Scholars. Visions and Implementation of Cultural-Historical Theory*. *Journal of Russian and East European Psychology*, 45, 2, 61–95.
- Kristiansen, T.M. and M. Grønkjær** (2018). *Focus Groups as Social Arenas for the Negotiation of Normativity*. *International Journal of Qualitative Methods*, vol. 17, 1–11.
- Leirvik, B.** (2005). *Dialogue and power: the use of dialogue for participatory change*. *Administration & Society*, 19, 407–429.
- Lindøe, P.H., Mikkelsen, A. og Olsen, O.E.** (2002). *Fallgruver i følgeforskning*. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 43, 2, 191–217.
- March, J.G.** (1991). *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*. *Organization Science*, 2, 1, 71–87.
- Marrewijk, A. van and M. Veenswijk, S. Clegg** (2010). *Organizing reflexivity in designed change: the ethnoventionist approach*. *Journal of Organizational Change Management*, vol. 21, 2, 213–229.
- Midtsundstad, T. og Nielsen, Roy A.** (2013). *Arbeid, pensjon eller begge deler? En analyse av kommunalt ansattes pensjoneringsadferd*. Oslo: Fafo-rapport 2013:12.
- Moland, L.E.** (2017). *Lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene*. FAFO-rapport 2017:17. Oslo: FAFO.
- Moland, L.E. og H. Bogen (2001). *Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Fafo-rapport 35. Oslo: FAFO.
- Møen, A.** (1999). *Det sivile samfunn og andre samfunnsområde*, i: A. Møen og R.T. Slaattelid (red.) (1999), s. 23–48. *Det sivile samfunn*. Oslo: Aschehoug.
- Nergaard, K.** (2018). *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv*. Fafo-notat 2018:04. FAFO: Oslo.
- Pålshaugen, Ø.** (2004). *Diskursdemokrati på arbeidsplassen: Nye virkemidler for en gammel målsetting?* *Sosiologisk Tidsskrift*, 12, 80–97.
- Raelin, J.A.** (2012). *The manager as facilitator of dialogue*. *Organization*, 20, 6, 818–839.
- Räftegård, C.** (1998). *Pratet som demokratisk verktøy. Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Reichertz, J.** (2014). *Induction, Deduction, Abduction*. In *Sage Handbook of Qualitative Data Analysis*, i: U. Flick (Ed.), London: Sage Publications, p.123–135.
- Rose, L.E.** (2014). *Demokratiteori – forventninger og virkelighet*, i: Baldersheim, H. og Rose, L.E. *Det kommunale laboratorium*, 19–50. Fagbokforlaget: Bergen.
- Slaattelid, R.T.** (1999). *Det sivile samfunn som filosofisk problem*, i: A. Møen og R.T. Slaattelid (red.), s. 11–22. *Det sivile samfunn*. Oslo: Aschehoug.
- Stewart, D.W. and P.N. Shamdasani** (2015). *Focus groups. Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Stranden, K.** (2013). *Partssamarbeid. Kommuneutvikling gjennom involvering og deltakelse*. Oslo: Res Publica.
- Terjesen, H.C.Aa. og Salomon, R.** (2015). *Langsiktig ledelse. Om bærekraftig aldring i arbeidslivet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Thagaard, T.** (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ analyse*. 5. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2018). *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wadham, H. and R. Warren** (2014). *Telling Organizational Tales: The Extended Case Method in Practice*. *Organizational Research Methods*, 17, 11, 5–22.
- Walter, Ryan** (2008). *Foucault and the radical deliberative democracy*. *Australian Journal of Political Science*, 43, no.3: 531–546.
- Wibeck, V.** (2011). *Fokusgrupper. Om fokuserade gruppeintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Øgård, M.** (2014). *Fra New Public Management til New Public Governance*, i: Baldersheim, H. og Rose, L.E. *Det kommunale laboratorium*, 93–109. Fagbokforlaget: Bergen.
- Aakvaag, G.C.** (2008). *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Aase, T.H. og E. Fossåskaret** (2018). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Universitetsforlaget: Oslo.

SAMORDNINGSFELLEN – MOLBOPOLITIKK I PRAKSIS

Bjarne Jensen professor emeritus

Ragnhild Dahl samfunnsøkonom, områdeleder fag og politikk Pensjonistforbundet

Sindre Farstad samfunnsøkonom, seniorrådgiver Pensjonistforbundet

* Bjarne Jensen er selv berørt av Samordningsfellen.



Denne artikkelen drøfter Samordningsfellen som ble innført med de nye reglene for samordning av folketrygd og offentlig tjenstepensjon, ved pensjonsreformen i 2011. Den fører til at personer født fra 1944 til 1962 får lavere og lavere pensjon dess lenger de arbeider etter 67 år pluss levealdersjustering. Sum samlet årlig pensjon kan for eksempel bli 20 prosentpoeng lavere som prosentandel av sluttlønn om en arbeider til 73–74 år sammenlignet med om en slutter ved 67 år. De som rammes får ingen tjenstepensjon selv om de har arbeidet og spart opp tjenstepensjon i 30–50 år. Konsekvensen av Samordningsfellen er at personer i offentlig sektor slutter å arbeide tidligere enn de gjorde før pensjonsreformen. Når offentlig ansatte slutter å arbeide tidligere, svekkes arbeidslinjen og arbeidsinnsatsen reduseres. Det fører til at pensjonskassenes utgifter blir høyere og inntektene til pensjonskassene lavere, skatteinntektene blir lavere og verdiskapingen blir mindre. Avhengig av hvor mye arbeidsinnsatsen reduseres, er våre anslag at Samordningsfellen reduserer skatteinntektene med mellom 8 og 15 milliarder kroner og BNP mellom 24 og 43 milliarder kroner. Samordningsfellen er derfor molbopolitikk, oppfattes som svært urimelig av dem som rammes, og motvirker det viktigste målet for pensjonsreformen – at flere personer skal stå lenger i arbeid.

Problemstilling

Det grunnleggende prinsippet for pensjonsreformen i 2011 var at det økonomisk skulle lønne seg å arbeide lenger. For ansatte i offentlig sektor i aldersgruppene født fra 1944¹ til 1962 gjelder ikke dette prinsippet. Tvert imot, de får lavere og lavere pensjon dess lenger de arbeider etter å ha passert den alderen der de har tatt igjen effekten av levealdersjusteringen (67 år*). Offentlige ansatte fikk heller ikke før pensjonsreformen høyere pensjon ved å arbeide lenger enn 67 år. Men vi har aldri hatt et pensjonssystem hvor en får lavere og lavere pensjon dess mer en setter av til pensjonssparing og dess lenger en arbeider etter 67 år. Arbeider offentlig ansatte fem-seks år etter fylte 67 år, blir de fratatt den tjenstepensjonen de har betalt for, ofte gjennom 30 til 50 års arbeid i offentlige stillinger. Pensjonsfors-

kere har gitt fenomenet betegnelsen Samordningsfellen (Pedersen 2017).

Politikere ansvarlig for systemet er blitt fortalt av embetsverket i Arbeids- og sosialdepartementet at nøytral og fleksibel folketrygd kompenserer dette tapet. Det er feilinformasjon. Alle arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor – Pensjonistforbundet, KLP, SPK, Pensjonskasseforeningen og Finansnæringerens Hovedorganisasjon – protesterte på Samordningsfellen. Men da Pensjonsreformen ble presentert for Stortinget i 2010, ble ikke Stortinget engang fortalt hvorfor disse organisasjonene mente det var en svært uklok ordning. En av våre fremste pensjonsforskere, professor Axel West Pedersen, omtalte informasjonen til Stortinget på følgende måte (Pedersen 2017, s. 6): «Stortingspolitikerne har derfor ikke hatt noen sjanse til å forstå dette aspektet ved det regelverket som de vedtok 25. juni 2010.»

Hverken byråkratene, politikerne ansvarlig for reformen eller pensjonskassene har informert

¹ Det er også eksempler på at personer født i 1943 er rammet.

offentlig ansatte på en forståelig måte om Samordningsfellen. Derfor har mange ansatte gått i den og fått redusert sin tjenstepensjon

Problemstillingen i denne artikkelen er å dokumentere og belyse virkningene av Samordningsfellen for de personene som blir rammet, virkningene for samfunnsøkonomien og pensjonsreformens mål, og litt om informasjon fra Arbeids- og sosialdepartementet om Samordningsfellen til Stortinget og offentligheten.

Virkning av Samordningsfellen for enkeltpersoners pensjon

Vi har valgt å illustrere virkningene for en person som ved 67 år har full opptjent tjenstepensjon og folketrygd, lønn på 600 000 kroner og født i 1950. Det tilsvarer gjennomsnittslønn for en offentlig ansatt over 60 år i heltidsstilling (SSB, tabell 11421). De relative forholdene vil være omtrent de samme om lønna var lavere eller høyere.

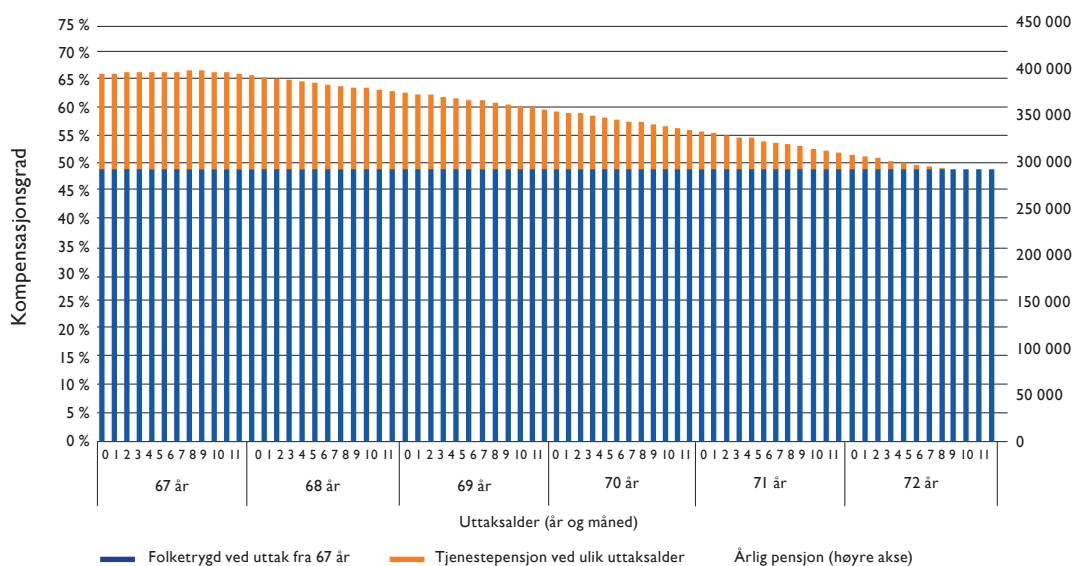
I figur 1 er vist virkningen av Samordningsfellen på en persons årlige pensjon om vedkommende arbeider lenger enn 67 år. Pensjonen

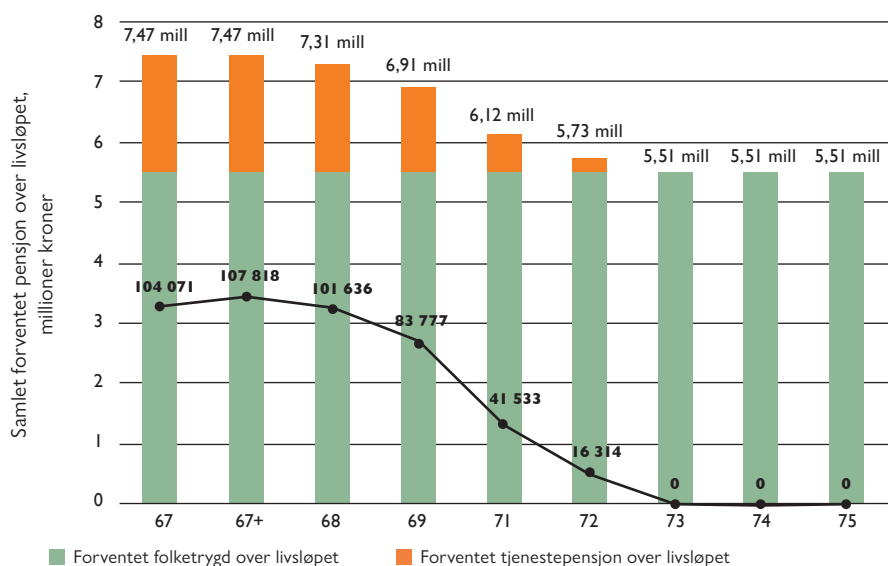
øker til vedkommende har nådd alderen 67 år⁺. For en som er født i 1950 er det 67 år pluss åtte måneder. For å gjøre årlig samlet pensjon sammenlignbar med systemet før pensjonsreformen i 2011, er det forutsatt at vedkommende tar ut alderspensjon fra folketrygden ved 67 år, slik alle gjorde før 2011. Dersom vedkommende da fortsetter å arbeide, synker tjenstepensjonen måned for måned vedkommende fortsetter å arbeide, til den er null ved 72 år og åtte måneder. Lavere enn null kan den ikke bli. Den er derfor den samme for alle som fortsetter å arbeide lenger. Dette gjelder årlig pensjon.

Sum pensjon er avhengig av hvor mange år pensjonen utbetales. Samlet pensjon over livsløpet etter året en slutter og kan ta ut tjenstepensjon, er vist i figur 2 for en person som lever like lenge som forventet levealder for årskullet født i 1950. Det lyse feltet i stolpene er folketrygden over livsløpet, mens det oransje er tjenstepensjonen. Den heltrukne linjen er årlig tjenstepensjon. Den kan først tas ut når en slutter å arbeide, for dem som er født før 1963. Slik det også er vist i figur 1, synker både årlig og samlet tjenstepensjonen over livsløpet i takt med at en jobber lenger, og arbeider en til 73 år blir

Figur 1:

Eksempel på pensjon ved uttak av folketrygden fra 67 år, og senere uttak av tjenstepensjon (basert på årslønn på 600 000 kroner, person født i 1950).





Figur 2:
Total forventet pensjonsutbetaling over livsløpet ved ulike uttaksalder av tjenstepensjon, med dagens regelverk.

samlet tjenstepensjon over livsløpet null og årlig tjenstepensjon selvsagt også null. Folketrygden er blitt nøytral og følgelig den samme, uavhengig av uttakssår slik det er vist i neste avsnitt.

Nøytral og fleksibel folketrygd

Før 2011 var alderspensjon fra folketrygden et årlig beløp som ble utbetalt fra fylte 67 år. Etter pensjonsreformen er folketrygden endret til såkalt nøytral og fleksibel folketrygd. Fleksibel folketrygd betyr at en selv kan velge når en starter uttak av folketrygden mellom 62 og 75 år under forutsetning av at en har nok opptjening.² Nøytral betyr at om en lever like lenge som forventet levealder for sin årsklasse, skal sum folketrygd over livsløpet være den samme. Tas folketrygden ut ved 62 år, utbetales den over flere år. Følgelig blir årlig folketrygd lavere. Tas den ut ved 75 år, utbetales den over færre år. Da blir årlig folketrygd høyere.

Prinsippet for fastsettelse av årlig beløp er at om en lever like lenge som forventet levealder, skal en motta samme samlet beløp i folketrygd uavhengig av uttakssår (Lov om folketrygd

§19-6 og 19-7). Folketrygdens alderspensjon er med andre ord endret fra å være et årlig beløp som en normalt fikk når aldersgrensen på 67 år var oppnådd, til å bli en beholdning av kapital som en selv kan velge uttak av mellom 62 år og 75 år. Arbeids- og sosialdepartementet formulerer det på følgende måte (Prop. 87 L 2018–2019, side 119): «Uttaksreglene for folketrygden er i utgangspunktet nøytrale, slik at uttakstidspunkt ikke har betydning for samlet utbetaling.»

Figur 2 viser at sum folketrygd over livsløpet er den samme uavhengig av uttaksalder, mens tjenstepensjonen blir lavere dess lenger etter 67 år⁺ en fortsetter å arbeide og derved utsetter uttaket av tjenstepensjon. En person med 600 000 kroner i sluttlønn og full opptjening av tjenstepensjon taper samlet over livsløpet 2,1 millioner kroner i pensjon ved å arbeide til 73 år, sammenlignet med en som slutter ved 67 år⁺.

Prinsippet er litt forenklet belyst i tabell 1. Tas alderspensjon fra folketrygden ut ved 62 år, og personen lever som det forventede gjennomsnittet for sitt årskull, får vedkommende utbetalt en årlig alderspensjon på 190 000 kroner i 25 år. Til sammen blir da utbetalingen av alderspensjon fra folketrygden 4 750 000 kroner. Velger vedkommende å utsette uttaket til 68 år, blir det årlige beløpet 250 000 kroner; det vil si 60 000 kroner mer per år. Men da utbetales

² En må minimum ha opptjent folketrygd tilsvarende minstepensjon for å starte uttak av den før 67 år.

pensjonen over bare 19 år, og samlet utbetaling av alderspensjon i folketrygden blir også i dette tilfellet 4 750 000 kroner. Venter personen med å ta ut alderspensjonen til 75 år, blir det årlige beløpet økt til 395 833 kroner, men utbetalt over bare 12 år. Samlet beløp blir også i dette tilfellet 4 750 000 kroner. Det høyere beløpet ved 75 år i forhold til ved 68 år er følgelig kompensasjon for at vedkommende ikke har tatt ut folketrygd fra 68 til 75 år. Uttak ved 62 år gir vesentlig lavere årlig beløp enn uttak ved 68 år. Det lavere beløpet skyldes at personen får utbetalt folketrygden over flere år, og det må vedkommende «betale for» med å få lavere årlige beløp. Men sum alderspensjon fra folketrygden blir den samme uavhengig av uttaksalder som følge av prinsippet om nøytralt uttak.

Hvorvidt det er fornuftig å omforme folketrygden på denne måten, er diskutabelt. Konsekvensen er at personer som tar ut pensjon fra 62 år og fortsetter å arbeide kan få høyere inntekt så lenge de arbeider, mens pensjonen kan bli svært lav når de slutter å arbeide, altså pensjonister med svært lave inntekter. Mens personer som velger å vente med å ta ut pensjon til de blir 75 år får skyhøye pensjoner når de slutter. Altså svært rike pensjonister. I 2019 kan vi konstatere at denne valgmulighet har ført til at svært mange velger å ta ut pensjonen så tidlig som mulig, Videre at svært mange fortsetter å ta ut pensjonen ved 67 år slik de gjorde tidligere, mens nesten ingen benytter seg av sent uttak av pensjon (Jensen, Farstad og Dahl 2019, rapporten *Samordningsfellen*). Tilsvarende system som i folketrygden innføres også som tjenestepensjon for dem som er født etter 1962. Dersom de utsetter både folketrygd og tjenestepensjon til 75 år, kan pensjonen bli 30 prosent høyere enn sluttlønnen (SSB 2018).

Potensiell økt folketrygd ved sent uttak kan ikke kompensere tapet i tjenestepensjon ved å arbeide lenger

Politikerne som fremmet forslaget og var med på å behandle forslaget i Stortinget i 2010 ble, som nevnt, fortalt at ingen taper på å arbeide lenger. Historien var at når tjenestepensjonen blir lavere blir folketrygden høyere, og den kompenserer det personen taper i tjenestepensjon. Det kan ikke være riktig, fordi høyere årlig folketrygd ved sent uttak kun kompenserer for at folketrygden da utbetales over færre år, jf. tabell 1. Folketrygden er lik for ansatte i privat og offentlig sektor. Dersom folketrygden kompenserer for bortfall av offentlig tjenestepensjon vil også privat ansatte motta denne kompensasjonen om de utsetter uttaket av folketrygd. Det er naturligvis ikke tilfelle, og faller på sin egen urimelighet. Slik det er vist i figur 2, kan selvsagt ikke folketrygden kompensere for dette tapet av tjenestepensjon.

Den 31. oktober 2018 tok Svein Grindahl, en av dem som er rammet av Samordningsfellen, i en e-post opp sitt tilfelle med stortingsrepresentant Dag Terje Andersen. Han var arbeids- og sosialministeren som la fram Prop. 197 L (2009–2010) for Stortinget. Han svarte følgende: «Det jobbes med saken. Ved tidligere sjekking av lignende saker har vi blitt fortalt at ingen skal få redusert den totale pensjonsutbetalingen, men at en større del av pensjonen kommer fra folketrygden, og en mindre andel fra tjenestepensjon, men som sagt, vi sjekker videre. Dag T.»

Hvor massiv feilinformasjonen har vært, framgår også av følgende e-post fra Jonas Gahr Støre den 12. juni 2019: «Samordningsloven gjør at jo mer man tjener opp i folketrygd, desto mer

Uttaksalder	Årlig ytelse	Antall år utbetalt	Sum folketrygd
62 år	190 000 kroner	25 år	4 750 000 kroner
68 år	250 000 kroner	19 år	4 750 000 kroner
75 år	395 833 kroner	12 år	4 750 000 kroner

Tabell 1:

Årlig folketrygd, antall utbetalingsår og sum folketrygd for en person fra 1949-årgangen som lever til 87 år.

overtar folketrygden ansvaret for samlet utbetalt pensjon.» Men Støre tilføyer også: «Vi har stilt spørsmål om dette ved gjentatte anledninger, sist i Stortingets behandling den 5. juni 2019. Vi er ikke fornøyd med svarene vi har fått.» Støre sier også i svaret at ingen skal tape på å stå lenger i jobb utover 67 år, tvert imot.

Dette er en sterk indikasjon på at ministeren, som fremmet proposisjonen, og flere andre er blitt feilinformert om virkningene av Samordningsfellen for arbeidstakere som arbeider utover 67 år. Flere andre stortingsrepresentanter som var med på vedtaket 16. juni 2010, har også bekreftet at de var ukjent med disse virkningene. Per Olaf Lundteigen, som har bekreftet at han var ukjent med konsekvensen, reagerte da han ble kjent med fenomenet. Etter drøftinger med andre, som også ble informert, fremmet han i samarbeid med to andre fra Senterpartiet i 2018 et representantforslag som ville ryddet opp i Samordningsfellen (Lundteigen, Gjelsvik og Toppe 2018). Men Arbeids- og sosialdepartementet reagerte negativt på forslaget, og statsråd Hauglie opplyste i brev til Arbeids- og sosialkomiteen at ingen vil tape pensjon på å arbeide lenger, og at det ville være urimelig å rette opp Samordningsfellen (Hauglie 2018).

På spørsmål fra Lise Christoffersen (Ap) i debatten om representantforslaget i Stortinget den 12. mars 2019, bekreftet statsråden på nytt at ingen fikk lavere pensjon om de arbeidet lenger (Stortinget 2019 – referat debatt i Stortinget 12. mars 2019, replikkordskifte mellom Christoffersen og Hauglie, Innst. 187 L 2018–2019). Forslaget fra Sp og Lundteigen ble ikke vedtatt.

Ap og Sp foreslo da Stortinget behandlet ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor født etter 31. desember 1962 at medlemmene skal informeres om Samordningsfellen i god tid før fylte 67 år (Innst. 314 L (2018–2019), s. 24): «Stortinget ber regjeringen pålegge alle leverandører av offentlige tjenestepensjoner å skriftlig orientere gjennom brev til alle medlemmer seks måneder før fylte 67 år om konsekvensene for pensjonsutbetalinger av å fortsette i offentlig stilling hvert år utover fylte 67 år.»

Forslaget ble i Stortinget støttet av Ap, Sp,

MDG, SV og Rødt, mens flertallet bestående av regjeringspartiene Høyre, Frp, Venstre og KrF gikk imot forslaget. Vi må kunne anta at det skyldtes at disse partiene er feilinformert om at det ikke eksisterer noen samordningsfelle. For vi kan ikke tro at stortingsrepresentanter ønsker å lure ansatte i offentlig sektor til å få lavere pensjon. For å vise hvor feil de tar, skal vi gjengi noen eksempler på hva folk har tapt ved å arbeide etter at de fylte 67 år pluss levealdersjustering:

- Unni Bjelland, skattejurist, jobbet til hun var 73 år i Skattedirektoratet. Hun ble avspist med null i tjenestepensjon da hun sluttet. Den skulle utgjort 100 000 kroner per år. Men fordi hun jobbet fra 67 år til hun var 73 år, fikk hun ingen tjenestepensjon, og mottar bare folketrygd på 44 prosent av sluttlønn da hun gikk av i 2017.
- Jose Julio Gonzalez, professor i IKT ved Universitetet i Agder, jobbet til han var 75 år. Han fikk 23. oktober Kongens fortjeneste-medalje for sin innsats for Norges samfunns-sikkerhet, men blir avspist med en pensjon på 48 prosent av sluttlønn og null i tjenestepensjon fordi han hadde fortsatt å arbeide fra 67 til 75 år.
- Hilmar Stavang arbeidet i Forsvaret og hadde vært medlem i SPK i 50 år da han sluttet ved 70 år og fire måneder. Han var oppfordret av arbeidsgiver om å fortsette etter fylte 67 år. Da han sluttet fikk han i pensjon fra folke-trygd og tjenestepensjon 52 prosent av slutt-lønn. Han ville årlig mottatt over 100 000 kroner mer i tjenestepensjon og sum pensjon om han hadde sluttet ved 67 år.
- Svein Grindahl arbeidet i Skatteetaten i 49 år og seks måneder. Han jobbet til han var 70 år og mottar 53 prosent av sluttlønn i pensjon. Han ville fått en tjenestepensjon på 100 000 kroner per år om han hadde sluttet ved 67 år, men ble straffet med 50 000 kroner mindre i pensjon fordi han hadde arbeidet til 70 år.

Alle disse hadde kun forventet at pensjons-garantien som de hadde betalt for i opptil 50 år

skulle bli oppfylt. Men de opplevde å bli avspist med fra 48 prosent til 53 prosent av sin sluttlønn i pensjon. For disse og de mange andre som er rammet blir det voldsomt provoserende når Arbeids- og sosialministeren benekter at de har fått lavere pensjon fordi de har arbeidet lenger enn 67 år og betegner dette i stortingsdebatten som «alternative fakta». Høyres leder i Arbeids- og sosialkomiteen (Nordby Lunde) avfeiet det som «feilaktige forestillinger» at de har tapt pensjon (referat fra Stortinget, 5. juni 2019).

Samordningsfellen er forskjellsbehandling etter fødselsår

I figur 3 vises hvilken årlig pensjon ansatte i offentlig sektor som arbeider til 73 år får avhengig av fødselsår. Beregningen er basert på samme opptjening av folketrygd og tjenstepensjon. Det som varierer er kun pensjonistenes fødselsår. Det er forutsatt at alle tar ut folketrygd ved 67 år³.

Figuren viser at for dem som arbeider lenger enn 67 år⁺, i dette tilfellet til 73 år, har pensjonssystemet for offentlig ansatte fått et preg av flaks eller uflaks – et slags lottosyndrom avhengig av når en er født. Alle årskullene i figuren har jobbet nøyaktig like lenge i offentlig sektor, med helt lik lønn, og pensjonert seg ved nøyaktig samme alder. Reglene for innbetaling til pensjonssystemet, til både folketrygd og tjenstepensjon, er identiske for disse årgangene. Men de får svært ulik pensjon når de arbeider utover 67 år⁺, avhengig av når de er født. De som er født 31. desember 1943 eller tidligere får, om de arbeider til 73 år, en samlet årlig pensjon på 66,2 prosent av sluttlønn.³ Men de som er født én dag senere – 1. januar 1944 – får bare 48,6 prosent av sluttlønn i årlig alderspensjon. Det samme gjelder også for alle som er født fram til 31.12.1953.

³ Da er det tatt hensyn til at alderspensjonen fra folketrygden har blitt underregulert i årene fra uttak ved 67 år og fram til uttak av tjenstepensjon ved 73 år.

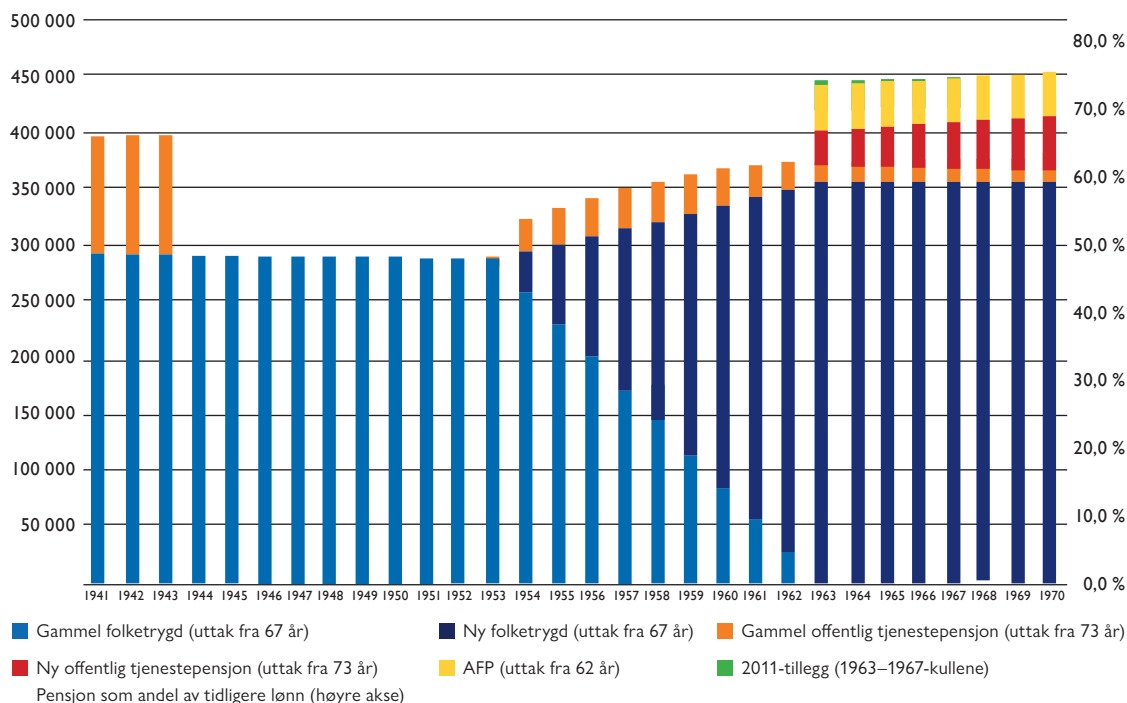
For dem som er født 1. januar 1954 endrer systemet seg; de får normalt 54 prosent av sluttlønn dersom de arbeider til 73 år. Årskullene fram til dem som er født før 1963 kommer gradvis bedre ut, og de som er født i 1962 får 62,5 prosent om de arbeider til 73 år. Men er du så heldig å være født fra og med 1. januar 1963, altså én dag senere, gjør pensjonen i prosent av sluttlønn et kjempehopp og du mottar – enten det er fra Statens Pensjonskasse, KLP eller andre offentlige pensjonskasser – over 74 prosent av sluttlønn om du arbeider til 73 år. Du betaler ikke inn mer til tjenstepensjonsordningen og folketrygden, og du kan gjerne ha arbeidet i offentlig sektor i de samme årene. Du er bare så heldig at du er født en dag senere enn 31. desember 1962.

For dem som er født fra 1963 år og utover gjelder ny tjenstepensjon. De har derfor fått et godt system for tjenstepensjon om de kan stå lenge i arbeid. Ulempen er at de som ikke kan arbeide lenge, for eksempel på grunn av helse eller jobbmuligheter, er ikke systemet så godt.

Den bisarre Samordningsfellen

En annen og nesten enda mer absurd konsekvens av Samordningsfellen oppstår om en har sluttet i sin offentlige stilling ved 67 år og tatt ut pensjon, men senere gjeninntre i en stilling med rett til offentlig tjenstepensjon. Det kan være en pensjonist som blir valgt til ordfører eller en prest, lege, sykepleier, helsefagarbeider, jordmor, tannlege, lærer osv. som blir overtalt til å tre inn i jobb igjen fordi det er mangel på kvalifisert personell. Da vil tjenstepensjonen, som er en del av den samlede pensjonen stoppes, og de vil kun motta folketrygd siden en ikke kan ha offentlig tjenstepensjon og samtidig motta full lønn fra offentlig tjeneste.⁴ Når en så omsider slutter å arbeide igjen, skal en få ny beregning av alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Da blir den nye tjenstepensjonen lavere enn den opprinnelige.

⁴ Ved full lønn stoppes hele tjenstepensjonen. Ved deltid stoppes den forholdsmessig ut ifra størrelsen på stillingen.



Figur 3:

Samlet offentlig tjenestepensjon og alderspensjon fra folketrygden for ulike årskull 1941–1970. (Forutsetninger: 600 000 i lønn fra 27 år og fram til pensjonering ved 73 år. Uttak av folketrygden fra 67 år + levealdersjustering. Uttak av AFP fra 62 år for årskull født i 1963 eller senere.)

Den blir lavere dess lenger en arbeider på nytt, og dersom en arbeider lenge nok (fem-seks år) vil resultatet bli at en ikke får noen tjenestepensjon når en igjen slutter (Pedersen 2017, s. 3).

Hvordan samordne offentlig tjenestepensjon og ny folketrygd?

Hva var partene i arbeidslivet enig om i 2009?

Da partene forhandlet om ny tjenestepensjon i 2009, valgte organisasjonene (LO, UNIO, Akademikerne og YS) å beholde det gjeldende ytelsesbaserte pensjonssystemet hvor ansatte får minimum 66 prosent av sluttlønn i alderspensjon med full opptjening på 30 år og avgang 67 år⁺ eller senere. For å avklare hva partene da var enig om, sendte statsminister Jens Stoltenberg

et brev til Riksmeklingsmannen om hvordan tjenestepensjonen skulle tilpasses ny folketrygd med nøytralt og fleksibelt uttak (Stoltenberg 4.6.2009, s. 1). Der nedfelles følgende hovedprinsipp når det gjelder samordning: «Beregning av tjenestepensjon — herunder samordning med alderspensjon fra folketrygden — skal skje slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av når den nye folketrygden tas ut.»

Her er det klare ord fra regjeringen og statsministeren: Tjenestepensjon skal ikke påvirkes av når den nye fleksible folketrygden tas ut. Det er for øvrig helt logisk. I figur 4 er vist hvordan alderspensjon fra folketrygden og tjenestepensjon ble samordnet før 2011. Folketrygden ble utbetalt automatisk ved 67 år og utgjorde et fast årlig beløp livet ut. Tjenestepensjonen er reelt sett et påslag til folketrygden som skal sikre at sum folketrygd og tjenestepensjon skal utgjøre minimum 66 prosent av sluttlønn når en slutter i offentlig stilling. I realiteten ble sum pensjon når

en slutter noe høyere fordi det også er noen samordningsfordeler. Med full opptjening utgjorde folketrygd og tjenstepensjon normalt rundt 70 prosent av sluttlønn, hvorav ca. 50 prosent bestod av folketrygd som ble utbetalt fra 67 år, og 20 prosent i tjenstepensjon som først ble utbetalt når en sluttet i sin offentlige stilling. Figuren viser også det som noen oppfatter som et problem – pensjonen blir ikke høyere om en arbeider utover 67 år. Den blir den samme. Prinsippet staten ønsket å innføre var at sum pensjon skulle øke dess lenger en stod i arbeid, for å stimulere til å stå lenger i arbeid enn 67 år ved da å oppnå høyere pensjon.

Hvordan samordne slik at ny folketrygd ikke påvirker tjenstepensjonen?

Hvordan kan så en samordning skje uten at ny og fleksibel folketrygd påvirker tjenstepensjonen? Prinsipper som oppfyller det, er vist i figur 5. Det gjøres helt enkelt ved alltid å samordne tjenstepensjonen med den folketrygden en kunne få om en tok den ut ved 67 år⁺. Dette medfører at når tjenstepensjonen tas ut ved 67 år eller senere blir den det samme uavhengig av

når den tas ut, og med samme årlige beløp som før pensjonsreformen.

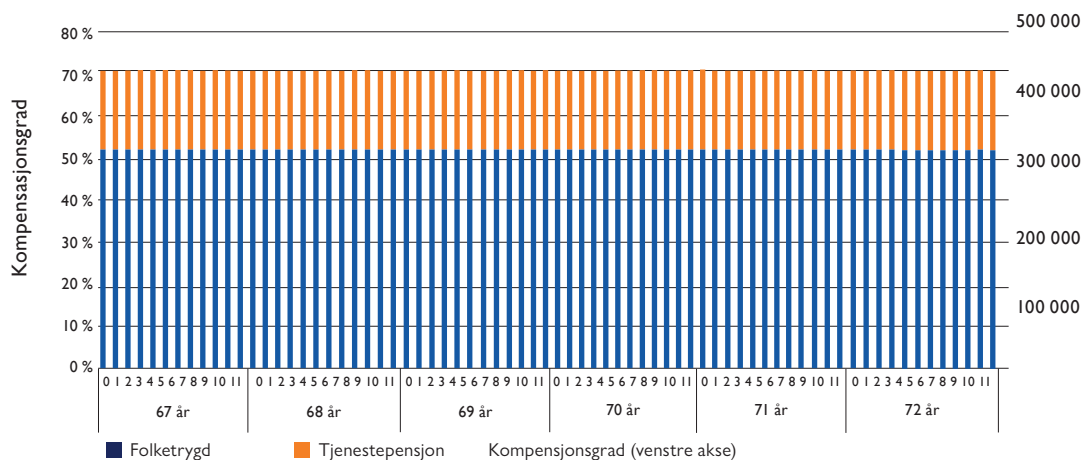
Ny folketrygd kan, som nevnt, tas ut valgfritt mellom 62 og 75 år. Årlig folketrygd blir nå lavere enn før pensjonsreformen når den tas ut før 67 år⁺, fordi den da utbetales over flere år. Mens den blir høyere enn før pensjonsreformen når den tas ut etter 67 år⁺ fordi den da utbetales over færre år. Tjenstepensjon før pensjonsreformen var et fast årlig beløp, som ble utbetalt når en sluttet i offentlig tjeneste. Da må den også etter pensjonsreformen bli et fast årlig beløp som kommer i tillegg til folketrygden når en slutter i offentlig tjeneste ved 67 år eller senere. Dette er illustrert i figur 5.

Sum årlig pensjon når tjenstepensjonen tas ut ved 67 år⁺ eller senere og folketrygden tatt ut ved 62 år, blir vesentlig lavere enn tidligere – normalt årlig bare vel 50 prosent av sluttlønn. Men folketrygden er utbetalt over fem flere år, slik at sum folketrygd, om en lever like lenge som forventet levealder for sitt årskull, blir den samme som før 2011. Ny folketrygd har i dette tilfellet ikke påvirket tjenstepensjonen.

Tas folketrygden og tjenstepensjonen ut ved 67 år⁺, ville systemet virket akkurat som før

Figur 4:

Sum pensjon før regelverksendringene fra 2011. (Alderspensjon fra folketrygden utbetales fra 67 år, og den årlige tjenstepensjonen er den samme uavhengig av når den tas ut etter fylte 67 år.)



pensjonsreformen i 2011. Det gjelder i dette tilfelle både årlig beløp og sum pensjon over livsløpet, dersom en lever like lenge som forventet levealder for sitt årskull. Ny og fleksibel folketrygd påvirker derfor heller ikke tjenstepensjonen for dem som tar ut folketrygd ved 67 år⁺ når tjenstepensjonen samordnes med folketrygden ved 67 år⁺.

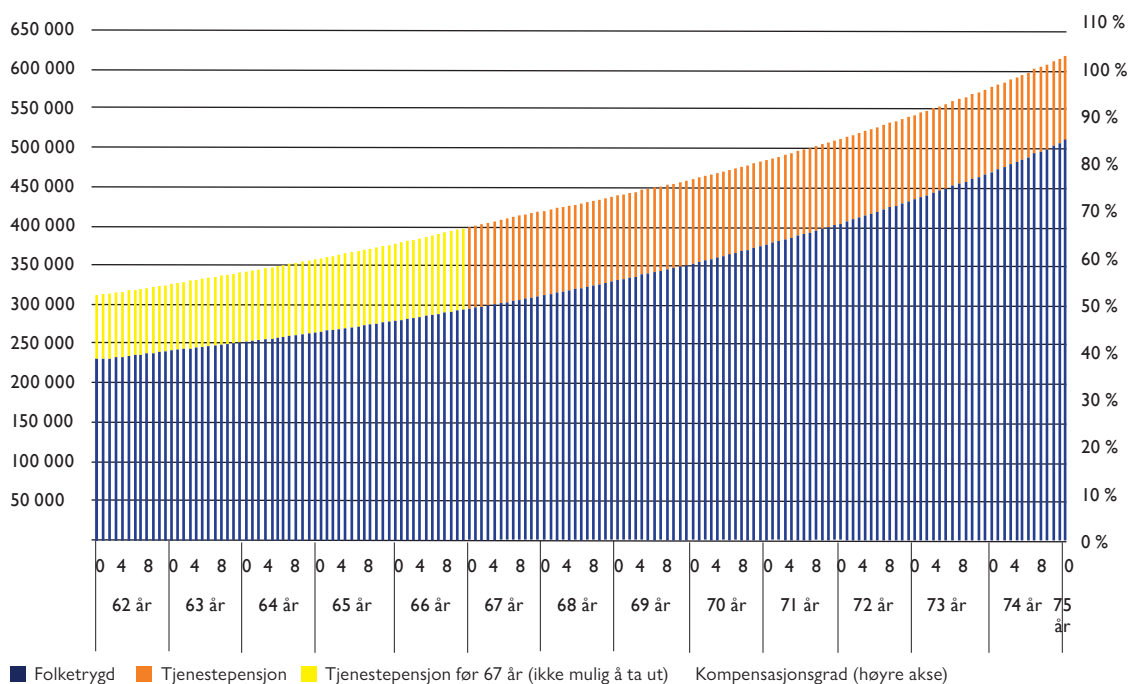
Tas folketrygden ut ved 75 år, blir den vesentlig høyere enn før pensjonsreformen. Da vil den utgjøre over 80 prosent av sluttlønn og ikke 50 prosent som den ville utgjort ved uttak 67 år⁺. Det innebærer at årlig sum tjenstepensjon (ca. 20 prosent) og folketrygd ved 75 år (vel 80 prosent) sammen vil utgjøre litt mer enn sluttlønn. Men, som vi vet, skyldes det at folketrygden er utbetalt over åtte færre år, og sum folketrygd over livsløpet om en lever like lenge som forventet levealder, utgjør det samme beløpet om en tar den ut ved 62 år, 67 år eller 75 år.

Dersom en skulle holdt på at årlig sum

tjenstepensjon og folketrygd skulle utgjøre minimum 66 prosent av sluttlønn når tjenstepensjonen tas ut, måtte offentlig tjenstepensjon (pluss samordningsfordeler) ha utgjort ca. 40 prosent av sluttlønn når folketrygden er tatt ut ved 62 år. Da ville tjenstepensjonen i løpet av få år ha kompensert det lavere beløpet i folketrygd ved uttak 62 år, og alle med rett til offentlig tjenstepensjon ville tjent stort på å ta ut folketrygden ved 62 år. Det ville nullet ut hovedprinsippet for valgfritt uttak i ny folketrygd. Dersom maksimum årlig pensjon – sum tjenstepensjon og folketrygd – begrenses til 66 prosent (pluss samordningsfordeler), måtte tjenstepensjonen utgjøre minus ti prosent av sluttlønn når folketrygden tas ut ved 75 år. Med fleksibel og nøytral folketrygd blir det rett og slett meningsløst å operere med en bruttogaranti knyttet til årlig pensjon. Da vil ny folketrygd påvirke tjenstepensjonen. Prinsippet om bruttogaranti ved fleksibel folketrygd må tilpasses antall år folketrygden utbetales.

Figur 5:

Samordning tjenstepensjon og ny folketrygd slik at tjenstepensjon ikke påvirkes av ny folketrygd. (Tjenstepensjon et fast tillegg til folketrygden fra tidligst uttak av tjenstepensjon ved 67 år. Variasjon i sum pensjon skyldes antall år folketrygden utbetales.)



Gjennomført samordning av alderspensjon fra folketrygd og tjenestepensjon etter 2011

Samordningen ble ikke gjennomført slik figur 5 illustrerer. I stedet ble det valgt to forskjellige prinsipper for samordning. Dersom tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺ skal tjenestepensjonen samordnes med folketrygden ved 67 år⁺. Dersom tjenestepensjonen tas ut senere enn 67 år⁺ skal den samordnes med den folketrygden en da kunne ha mottatt og ikke folketrygden ved 67 år⁺. Figur 6 illustrerer den tjenestepensjonen og folketrygden disse ulike prinsippene vil gi om en tar ut tjenestepensjonen ved eller etter 67 år⁺. For dem som tar ut tjenestepensjon ved 67 år⁺ påvirkes ikke tjenestepensjonen av ny folketrygd, men for dem som tar ut tjenestepensjon etter 67 år⁺ blir tjenestepensjonen lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺. Arbeider en fem-seks år lenger enn 67 år, er tjenestepensjonen samordnet bort. Dette skal forklares nærmere i det etterfølgende.

Tjenestepensjon ved 67 år⁺

Dersom tjenestepensjonen tas ut ved 67 år⁺ skal den samordnes med folketrygden ved 67 år⁺ uavhengig av når folketrygden er tatt ut. Er folketrygd tatt ut ved 62 år blir sum årlig folketrygd og tjenestepensjon ved 67 år⁺ ca. 50 prosent av sluttlønn. Det er det samme som i prinsippet drøftet foran. Det innebærer at tjenestepensjonen ikke er påvirket av ny folketrygd. Den utgjør ca. 20 prosent av sluttlønn og kommer som et påslag til folketrygden uavhengig av når folketrygden er tatt ut. Men årlig sum pensjon folketrygd og tjenestepensjon er vesentlig lavere enn om bruttogarantien på 66 prosent også skulle gjelde årlig pensjon når folketrygden er tatt ut ved 62 år. Men siden folketrygden da er utbetalt over fem flere år, kompenserer det for det lavere årlige beløp i pensjon. Dette er akseptert av alle parter. Jo senere folketrygden tas ut, desto høyere andel av sluttlønn vil årlig sum av folketrygd og tjenestepensjon utgjøre, til den utgjør 66 prosent pluss samordningsfordeler dersom folketrygden også tas ut ved 67 år⁺. Da er også

årlig folketrygd og tjenestepensjon den samme som før pensjonsreformen i 2011.

Dersom en tok ut bare tjenestepensjon ved 67 år⁺ og kunne utsette folketrygden til 75 år, ville folketrygden ha utgjort vel 80 prosent av sluttlønn og sum årlig pensjon av sluttlønn vel 100 prosent av sluttlønn. Dette er et teoretisk eksempel fordi ingen synes å være interessert i dette valget.

Tjenestepensjonen tatt ut senere enn 67 år⁺

Da skal tjenestepensjonen samordnes med den folketrygden en kunne fått om en tok ut folketrygden samtidig med tjenestepensjon. Det gjelder både om en tar ut folketrygden tidligere enn 67 år⁺, ved 67 år⁺ eller om en utsetter uttaket av den til etter 67 år⁺.

Er folketrygden tatt ut før 67 år⁺ vil årlig sum folketrygd og tjenestepensjon være lavere enn 66 prosent. Men det er en vesentlig forskjell i forhold til om tjenestepensjonen ble tatt ut ved 67 år⁺. Årlig sum pensjon fra folketrygd og tjenestepensjon vil alltid være lavere enn om en hadde tatt ut tjenestepensjonen ved 67 år⁺. Dersom en i dette tilfellet hadde tatt ut folketrygden ved 62 år og tjenestepensjonen ved 73 år, ville for eksempel sum årlig tjenestepensjon og folketrygd fra 73 år utgjort bare ca. 37 prosent av sluttlønn, mot ca. 50 prosent om tjenestepensjonen ble tatt ut ved 67 år⁺. Når en tar ut folketrygden ved 62 år får en for det første lavere årlig folketrygd, siden den utbetales over flere år. Men i tillegg får en null i tjenestepensjon fordi en har arbeidet til 73 år. Da har den årlige folketrygden en kunne fått om en utsatte uttaket av folketrygden til 73 år fjernet tjenestepensjonen.

Med dette samordningsprinsippet blir tjenestepensjonen påvirket av ny og fleksibel folketrygd slik at den blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺, og arbeider en fem-seks år lenger, blir tjenestepensjonen null. Da har ny og fleksibel folketrygd påvirket tjenestepensjonen. Følgelig er den i strid med det prinsippet Stoltenberg fastsatte i brevet til Riksmeklingsmannen av 4.6.2009 (Stoltenberg 2009).

Dersom Stoltenberg forstod hvordan forslaget til samordning i 2010 virket i forhold til løftet

Figur 6 illustrerer altså hvordan tjenestepensjonen og alderspensjonen fra folketrygden følger hverandre fram til alderen hvor det er kompensert for levealdersjusteringen, 67 år og åtte måneder. Deretter flater tjenestepensjonen ut, og spises gradvis opp av samordningsfradragene ved videre arbeid, som følge av den potensielt økte folketrygden. Merk at selv om folketrygden tas ut tidlig, vil uansett tjenestepensjonen reduseres ved arbeid utover 67 år og åtte måneder. Det skjer siden det skal gjøres samordnings-

Årlig pensjon ved uttak av tjenstepensjon senere enn 67 år⁺ vil selv ved å utsette uttaket av folketrygden til 67 år⁺ bli lavere enn brutto-garantien på 66 prosent for aldersgruppene født fra 1944 til 1962. Årsaken er at tjenstepensjonen da blir lavere enn før pensjonsreformen, og den blir lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺ til den, som nevnt, blir null om en arbeider til 72-73 år. Lavere enn null kan den selvsagt ikke bli. Det er dette som er illustrert i figur 1 i

Samordning av tjenstepensjon og folketrygd etter 2011. (Eksempel på pensjonsopptjening for en person født i 1950. Ved arbeid utover 67 år og åtte måneder reduseres tjenstepensjonen. Alderspensjonen fra folketrygden øker ved utsatt uttak, siden den fordeles på færre forventede leveår. Selve pensjonsopptjeningen av alderspensjon fra folketrygden og tjenstepensjonen er forutsatt å være lik ved alle potensielle uttakstidspunkter.)



Likevel har en laget et pensjonssystem som stimulerer økonomisk til å gå av tidligere.

denne artikkelen. Det er også dette som forårsaker den store forskjellen i årlig pensjon etter fødselsår når en slutter i offentlig tjeneste ved 73 år samtidig som alle har tatt ut folketrygd samme år – 67 år⁺ – som vist i figur 3. I figur 2 vises det hvordan dette fører til at pensjon over livsløpet blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺.

Dersom dette resultatet ikke var så tragisk for dem som har arbeidet lenger i offentlig sektor, er det nærmest komisk når vi vet at hensikten med pensjonsreformen var at den skulle stimulere til at folk arbeider lenger ved at de skulle få høyere pensjon dess lenger de fortsetter å arbeide. Staten ønsket et pensjonssystem også i offentlig sektor hvor en skulle få høyere pensjon dess lenger en arbeider. De var ikke fornøyd med et pensjonssystem i offentlig sektor hvor en fikk samme årlige pensjon jo lenger en arbeidet etter 67 år. I stedet sørget de for et system hvor en både i årlig pensjon og pensjon over livsløpet får lavere og lavere pensjon dess lenger en arbeider etter 67 år⁺.

Når offentlige pensjonister som har fulgt oppfordringen om å arbeide lenger blir sjokkert når de får langt lavere pensjon enn forventet, er svaret fra det samme byråkratiet at folketrygden kompenserer for den lavere tjenstepensjon eller null i tjenstepensjon. Dette er rett og slett usant fordi det bare gjelder om en også utsetter uttaket av folketrygd til en tar ut tjenstepensjonen. Selv da blir uansett sum pensjon over livsløpet vesentlig lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺, og vesentlig lavere enn før pensjonsreformen i 2011. Altså var pensjonssystemet i offentlig sektor før pensjonsreformen i 2011, for dem som er født fra 1944 til 1962, langt bedre for dem som stod i arbeid lenger enn 67 år.

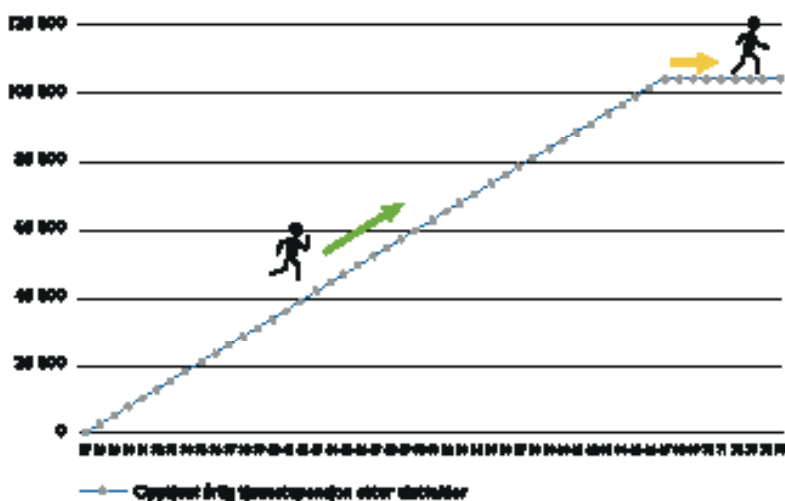
Det er også andre store og alvorlige konsekvenser av å samordne på denne måten:

- Jo mer en sparer til pensjon, desto lavere pensjon får en.
- Pensjonskassene får høyere inntekter og lavere utgifter dess lenger en arbeider etter 67 år i offentlig sektor. Likevel har en laget et pensjonssystem som stimulerer økonomisk til å gå av tidligere, noe som også må føre til at flere går av tidligere og som derved bidrar til et dyrere pensjonssystem i offentlig sektor.⁵
- Når flere slutter tidligere i arbeid, blir skatteinntektene lavere.
- Når flere slutter tidligere i arbeid, blir verdiskapingen målt ved BNP lavere.
- Når en har laget et så stupid pensjonssystem, kan dette og konsekvensene ikke forklares til Stortinget. Da ville de aldri vedta systemet. Derfor må det lages en historie som er slik at Stortinget ikke forstår konsekvensene av samordningen de vedtar.
- Når pensjonssystemet er så stupid, er det også vanskelig for pensjonskassene å forklare dette på en slik måte at det blir forstått av arbeidsgiverne i offentlig sektor og ansatte i offentlig sektor.

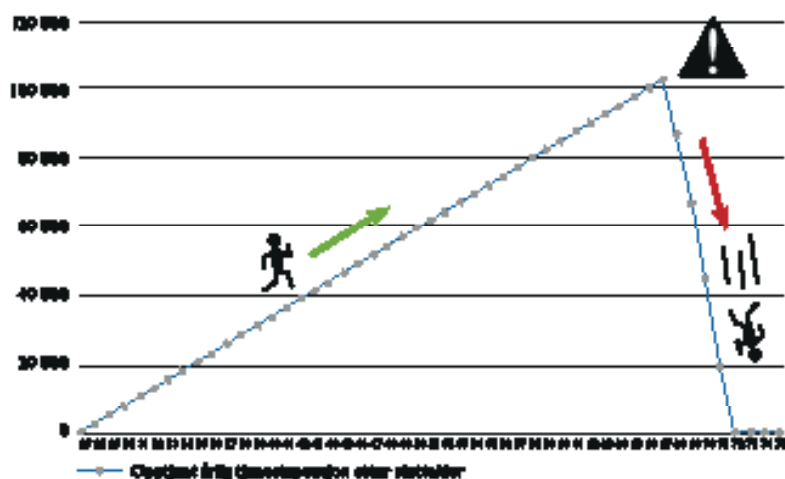
Sammenligning mellom opptjening og uttak av tjenstepensjon for aldersgruppene født i 1942 og 1944 når de arbeider lenger enn 67 år⁺ i offentlig stilling

For å understreke poengene foran har vi i figurene 7 og 8 belyst nærmere opptjening av tjenstepensjon og utbetaling av tjenstepensjon for en person som arbeider lenger enn 67 år⁺ før og etter pensjonsreformen i 2011. Figur 7 viser en person født i 1942 som ikke er omfattet av Samordningsfellen, og figur 8 en person født i 1944 som er omfattet av denne problematikken. I begge eksemplene begynte personen å jobbe i offentlig sektor i 27-årsalderen, og hadde dermed 40 års tjenestetid ved fylte 67 år. Figurene illustrerer hva den årlige tjenstepensjonen ville

⁵ Nettoeffekten for pensjonskassenes økonomi er litt vanskelig å beregne fordi pensjonister som går i Samordningsfellen får lavere tjenstepensjon når de tar den ut. Men svært mange må gå i Samordningsfellen for at den skal være økonomisk «lønnsom» for pensjonskassen. Vår vurdering er at det er usannsynlig at så mange vil gå i den.



Figur 7:
Verdi av offentlig
tjenstepensjon.
(Eksempel for person
født i 1942. Livsvarig
årlig utbetaling ved ulike
avgangsaldrer.)



Figur 8:
Verdi av offentlig
tjenstepensjon.
(Eksempel for person
født i 1944. Livsvarig
årlig utbetaling ved ulike
avgangsaldrer.)

vært når en slutter i offentlig sektor ved ulike alder. Siden personer født i 1942 ikke er omfattet av nye samordningsregler vil de motta en årlig tjenstepensjon i overkant av 100 000 kroner, uavhengig av om den tas ut ved 67 år eller senere. For personen i 1944-kullet vil derimot den opptjente tjenstepensjonen reduseres kraftig ved å stå videre i en stilling i offentlig sektor utover 67 år. Tjenstepensjonen som krevde 40 år med arbeid i offentlig sektor å tjene opp, blir relativt hurtig redusert for hver ekstra måned vedkommende står videre i jobb. Ved å fortsette til vel 72 år vil hele tjenstepensjonen være borte.

Det er også grunn til å merke seg at en person som arbeider i offentlig sektor til vedkommende er for eksempel 55 år, og som da går over i en stilling i privat sektor, vil fra sin offentlige pensjonskasse få en livsvarig årlig tjenstepensjon på 72 400 kroner når vedkommende fyller 67 år. Denne pensjonisten kunne vente med å ta ut folketrygd til 73 år uten at det påvirker den offentlige tjenstepensjonen. Vedkommende kunne også ta ut privat tjenstepensjon om han hadde opptjent slik pensjon. En offentlig ansatt som fortsetter å arbeide i offentlig sektor til 73 år får null i tjenstepensjon.

Virkninger for pensjonskassenes økonomi, skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP når en person arbeider lenger enn 67 år+

Når en offentlig arbeidstaker fortsetter å arbeide utover 67 år sparer pensjonskassen utbetaling av pensjon, mens arbeidstaker og arbeidsgiver fortsetter å betale både medlemspremie og arbeidsgiverpremie inn til pensjonskassen. De utgjør to prosent av lønn i medlemspremie og 12–15 prosent i arbeidsgiverpremie. Arbeidsgiverpremien er en del av den ansattes arbeidsavtale. Det er derfor gunstig for pensjonskassens økonomi og eieren av pensjonskassen at arbeidstakerne arbeider lenger og utsetter uttak av tjenstepensjon. Det er også positivt for offentlige skatteinntekter og verdiskapingen i samfunnet mer generelt når en arbeider lenger. Dette er belyst i tabell 2.

Med en lønn på kroner 600 000 kroner får pensjonskassen en nettogevinst på 192 000 kroner om en arbeider ett år utover 67 år+. Arbeider en til 72 år blir gevinsten for pensjonskassen

nesten én million kroner. Skatteinntektene blir 274 000 kroner høyere om en arbeider ett år lenger. Arbeider en fem år lenger vil det gi økte skatteinntekter på over 1,3 millioner kroner. Økt verdiskaping målt ved BNP er 780 000 kroner ved å arbeide ett år lenger. Ved fem års arbeid er økt verdiskaping nesten fire millioner kroner. Forutsetningene for disse beregninger er gjengitt i vedlegg 1.

Virkninger for arbeidstakerens årlige pensjon og sum pensjon over livsløpet

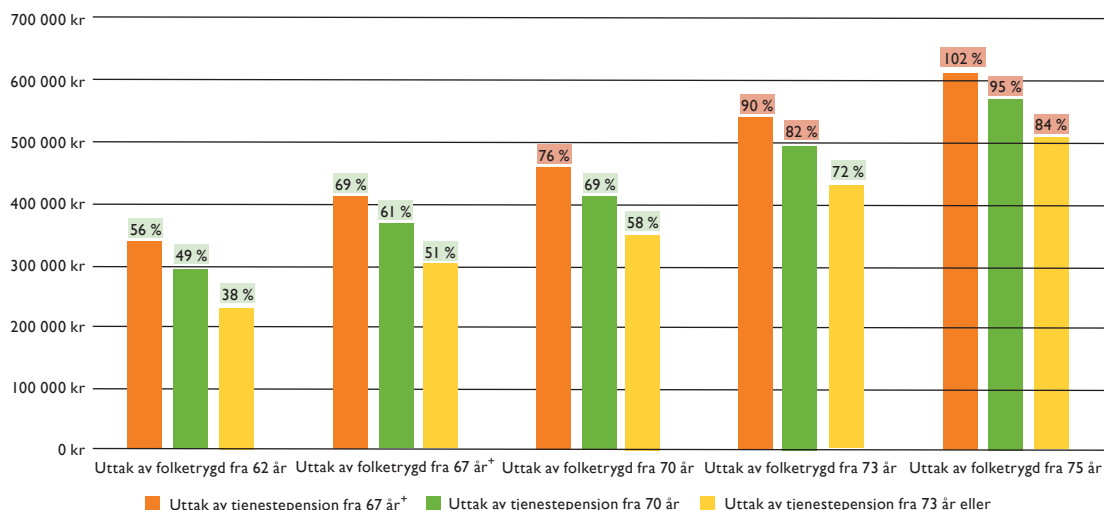
Takken for gevinstene for pensjonskassens økonomi, skatteinntekter og verdiskaping er lavere pensjon når en slutter å arbeide. Tabell 3 viser tap i årlig tjenstepensjon og samlet pensjon over livsløpet ved å arbeide lenger enn 67 år+. Arbeider en ett ekstra år, synker årlig pensjon med 17 000 kroner per år. Arbeider en fem år ekstra, er hele tjenstepensjonen på 108 000 kroner borte, og en mottar bare folketrygd. I sum pensjon over livsløpet, om en lever like lenge som forventet levealder for sitt årskull, taper en 432 000 kroner i pensjon om en arbeider ett år

Tabell 2:
Virkninger for pensjonskassenes økonomi, skatteinntekter og BNP når en person arbeider utover 67 år+. 1000 kr

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år
Spart utbetaling	108	216	324	432	540	648	756	864
Økt innbetaling	84	168	252	336	420	504	588	672
Netto gevinst for pensjonskasse	192	384	576	768	960	1152	1344	1536
Økt skatt	283	572	868	1156	1453	1762	1854	2112
Økt BNP	780	1560	2340	3120	3900	4680	5460	6240

Tabell 3:
Virkninger for den ansatte ved å jobbe utover 67 år+. 1000 kr

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år
Redusert årlig pensjon	108	216	324	432	540	648	756	864
Redusert pensjon over livsløpet	432	864	1293	1728	2196	2196	2196	2196



Figur 9:

Samlet pensjonsnivå med diverse uttakstidspunkter for folketrygd og tjenestepensjon.

Eksempel for person født i 1950 med 600 000 i årslønn siden 27 år og fram til pensjonering.

lenger enn 67 år⁺. Arbeider en fem år lenger enn 67 år⁺, blir tapet på nesten 2,2 millioner kroner. Folketrygden over livsløpet er den samme. Hele tapet skyldes lavere tjenestepensjon.

Samfunnsøkonomiske virkninger av Samordningsfellen – arbeidsatferd, skatteinntekter, verdiskaping og pensjonskassenes økonomi

De økonomiske virkningene for en enkeltperson ved å arbeide lenger enn 67 år⁺ er:

- Folketrygden er nøytral når det gjelder uttaksalder – påvirkes ikke.
- Pensjonskassene tjener økonomisk på at en arbeider lenger.
- Skatteinntektene blir høyere.
- Verdiskaping målt ved BNP blir høyere.

Den samlede samfunnsøkonomiske virkningen vil avhenge av hvordan Samordningsfellen påvirker arbeidsatferden. Siden tjenestepensjonen og sum pensjon blir vesentlig lavere dersom en arbeider lenger enn 67 år⁺, må vi anta at færre velger det. Når færre arbeider lenger enn 67

år⁺ vil effekten på skatteinntekter og verdiskaping ved BNP være negativ, og den negative effekten er større dess flere som velger å slutte tidligere enn de ellers ville gjort. Avgjørende for samfunnsøkonomiske virkninger er følgelig hvor mye Samordningsfellen reduserer arbeidsinnsatsen til offentlig ansatte. De som rammes er arbeidstakere født fra 1944 til 1962. De siste i disse aldersgruppene blir 67 år⁺ i 2030.

Hvor mye vil Samordningsfellen redusere arbeidsinnsatsen til offentlig ansatte?

For å reflektere nærmere om hvor stort tapet i arbeidsinnsats kan bli, har vi i figur 9 vist hva årlig sum alderspensjon som prosentandel av sluttlønn blir for en person som slutter å arbeide i offentlig tjeneste og tar ut tjenestepensjon ved tre tidspunkter:

- 67 år⁺ som alltid gir høyest årlig sum tjenestepensjon og folketrygd
- 70 år som er aldersgrensen
- 73 år da tjenestepensjonen er blitt null

Årlig pensjonsnivå vil variere i forhold til når alderspensjon i folketrygden tas ut fra 62 år til 75 år. Effekten vil være tilsvarende for alle som er født fra 1944 til 1953. Men fleksibel og nøytral

folketrygd ble innført fra 2011, og følgelig er de født i 1949 første årskull som kunne velge å ta folketrygd allerede ved 62 år.

De som slutter og tar ut tjenstepensjon ved 67 år+, vil alltid ligge høyest i samlet pensjon når de slutter i forhold til dem som slutter senere. Men årlig pensjon vil være høyere dess høyere alderen er ved uttak av folketrygden. Tas folketrygden ut ved 62 år, blir årlig sum pensjon folketrygd og tjenstepensjon bare 56 prosent når en slutter ved 67år+. Årlig sum pensjon blir 69 prosent om en tok ut folketrygden også ved 67 år+. Hadde en kunne vente med å ta ut folketrygden til 75 år og bare tjenstepensjonen ved 67 år, ville årlig sum pensjon fra 75 år bli 102 prosent av sluttlønn. Dette siste er et hypotetisk tilfelle fordi ingen vil velge et slikt alternativ. Det er også uklart om det er mulig å utsette uttak av folketrygd til et senere tidspunkt enn tjenstepensjonen. Disse alternativene er med for å illustrere systemet.

Utsettes uttaket av tjenstepensjon til 70 år som er den vanlige aldersgrensen i offentlig tjeneste, blir sum pensjon vesentlig lavere enn om en hadde sluttet ved 67 år+. Fra 12 prosent lavere ved 62 år til 7 prosent lavere ved 75 år. Avhengig av lønnsnivå vil tapet vanligvis ligge mellom 30 000 og 60 000 kroner årlig når en slutter. Jobber en i offentlig stilling til 73 år, blir tapet vesentlig større – fra ca. 18 til 39 prosent lavere. Avhengig av sluttlønn, dreier det seg om tap i årlig pensjon fra 70 000 til 200 000 kroner.

Det er vanskelig å tenke seg at så betydelige pensjonstap ved å stå lenger i arbeid etter 67 år ikke vil føre til at langt flere slutter ved

67 år+, og langt færre vil velge å arbeide lenger enn 67 år+. Virkningen er selvsagt avhengig av at offentlig ansatte som er berørt av Samordningsfellen blir informert om disse virkningene. De negative virkningene for personer født fra 1954 til 1962 er noe mindre enn for aldersgruppene fra 1944 til 1953. Likevel er de så kraftige at det også vil ha effekter for disse. Disse gruppene vil sannsynligvis også få bedre orientering om virkningene.

Samlende virkninger av Samordningsfellen på verdiskaping målt ved BNP og skatteinntektene

I det etterfølgende har vi forsøkt å anslå hvor mye vi kan tape i verdiskaping målt ved BNP og skatteinntekter på grunn av Samordningsfellen. Vi har først laget et rent regneeksempel for å belyse virkningene. Videre har vi laget to anslag på virkningene – ett anslag basert på at virkningene er relativt beskjedne, og ett anslag hvor virkningene er sterkere.

Regneeksempel

Regneeksemplet er utarbeidet for å forstå sammenhengene mellom arbeidsatferd og skatteinntekter og verdiskaping målt ved BNP, og slik at en også kan reflektere bedre over virkningene. I regneeksemplet i tabell 4 er forutsatt at i aldersgruppene fra 1944 til 1962 vil arbeidstakerne redusere sitt arbeidstilbud sammenlignet med om Samordningsfellen ikke eksisterte med:

4000 færre årsverk arbeider ett år utover 67 år+, 4000 færre to år lenger og 4000 færre tre år

Tabell 4:

Regneeksempel på samfunnsøkonomiske tapet av Samordningsfellen. Millioner kroner

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	SUM
Avgang antall personer	4000	4000	4000	1000	1000	500	300	100	38 900
Utgifter pensjonskasse	768	1536	2304	768	960	576	403	154	7469
Redusert skatt	1096	2192	3288	1080	1338	798	556	211	10 559
Redusert BNP	3120	6240	9360	3120	3900	2340	1638	624	30 342

lenger. Videre at 1000 færre årsverk arbeider fire år lenger og 1000 færre årsverk arbeider fem år lenger. Anslaget på færre personer som arbeider lenger enn seks år er 500, antallet som arbeider sju år lenger er redusert med 300 årsverk, og antallet som arbeider åtte år lenger er redusert med 100 årsverk.

Dette er relativt moderate virkninger i forhold til om alle som ville ønske å jobbe utover 67 år+, hadde sluttet ved det tidspunktet. I beregningene er lagt til grunn gjennomsnittslønn for offentlig ansatte over 60 år på 600 000 kroner. Resultatet er at Samordningsfellen i dette regneeksemplet gir et tap i skatteinntekter på 10,6 milliarder kroner, og BNP reduseres med 30,3 milliarder kroner.

De samfunnsøkonomiske virkningene vil avhenge av hvordan Samordningsfellen har påvirket og vil påvirke arbeidsinnsatsen til offentlig ansatte. I et anslag basert på at virkningene er relativt beskjedne har vi anslått at skatteinntektene reduseres med 8,5 milliarder kroner og BNP med 24 milliarder kroner. Dersom offentlig ansatte informeres om konsekvensene, må en påregne at virkningene bli betydelig høyere. I et høyt anslag er skatteinntektene anslått til å bli 15 milliarder kroner lavere og BNP 43 milliarder kroner lavere. Dersom effekten skulle bli at ingen arbeider lenger enn 67 år+ for å unngå Samordningsfellen, snakker vi om høyere tap. Disse anslagene er det gjort nærmere rede for i rapporten *Samordningsfellen* (Jensen, Farstad og Dahl 2019).

Hvordan unngå Samordningsfellen?

Samordningsfellen kan omgås slik at ansatte får både tjenstepensjon fra 67 år+ og full lønn:

En kan selge sin arbeidsinnsats som tjenester fra enkeltpersonforetak eller et aksjeselskap til den offentlige arbeidsgiveren. Da kan en motta offentlig tjenstepensjon samtidig som en mottar arbeidsinntekt. Altså en pose og sekk-løsning. Det er eksempler på at offentlige virksomheter har satt slike løsninger i system.

En kan ta arbeid i privat sektor. Da kan en heve full pensjon ved 67 år+, og det får ingen negative konsekvenser for den offentlige tjenstepensjonen av at en arbeider i privat sektor. Her blir det også pose og sekk.

Ved siden av disse løsningene kan en arbeide for såkalt pensjonistlønn eller i en mindre deltidsstilling. Da må ikke arbeidstakeren meldes inn i den obligatoriske tjenstepensjonsordningen. Arbeidsavtaler av denne karakter kan åpne for arbeidsforhold hvor arbeidstakernes rettigheter undergraves og svekkes. Derfor er mulighetene til å gå inn på slike avtaler og omgørelser ved å inngå konsulentavtaler mer begrenset i dag enn de var i 2011.

Virkninger av Samordningsfellen på målene for pensjonsreformen

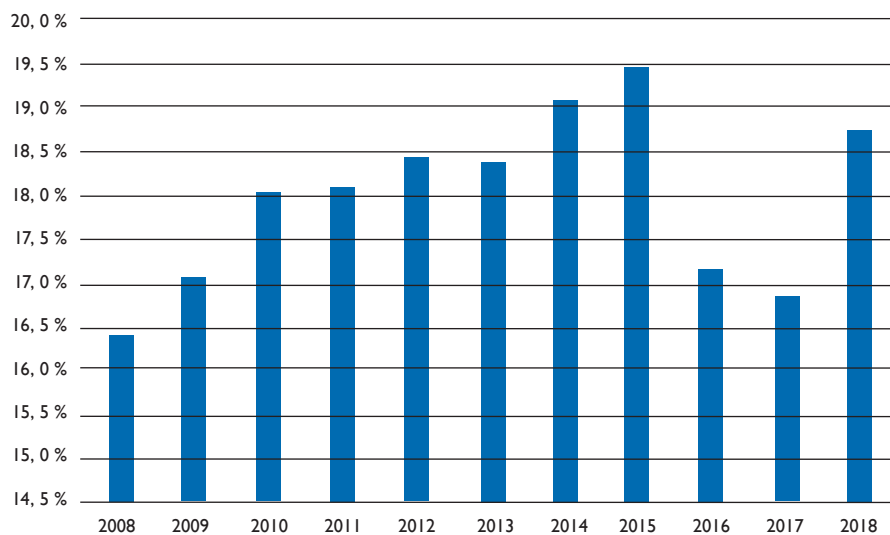
Formålet med pensjonsreformen var (Forskningsrådet 2017):

- Et økonomisk og sosialt bærekraftig pensjonssystem
- Å legge til rette for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon
- Å motivere til arbeid
- God fordelings- og likestillingsprofil
- Enkle hovedprinsipper og god informasjon

I det etterfølgende har vi drøftet mer prinsipielt hvordan Samordningsfellen påvirker pensjonsreformens mål, og også tatt med noen hovedtall som viser utviklingen i folketrygdens utgifter og andelen eldre i arbeid.

Å legge til rette for en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon

Samordningsfellen medfører et betydelig tap i alderspensjon fra ordningen med offentlig tjenstepensjon for aldersgruppene født fra 1944 til 1962 dersom en arbeider utover 67 år+. Dette gir svært sterke økonomiske stimulanser til ansatte



Kilde: SSB, tabell 03781

Figur 10:
Sysselsatte i
prosent
(65–74 år).

i offentlig tjeneste om å slutte ved 67 år⁺, selv om de ønsker å fortsette i sitt arbeid. Samordningsfellen motvirker derfor pensjonsreformens mål om en fleksibel og individuelt tilpasset overgang fra arbeid til pensjon. Det systemet vi hadde før 2011 for aldersgruppene født fra 1944 til 1962 la i langt bedre grad til rette for dette målet. Da var det full adgang til å ta ut folketrygden ved 67 år, og en fikk ikke lavere årlig alderspensjon ved å arbeide utover 67 år⁺.

For personer i offentlig tjeneste som ønsker å slutte i arbeid ved 67 år⁺ eller tidligere, er det heller ikke slike negative effekter. Derfor kan vi til en viss grad si at for dem som ønsker å gå av tidlig, legger pensjonsreformen også for offentlig ansatte til rette for en bedre tilpasset overgang mellom arbeid og pensjon. Men dette står direkte i motstrid til reformens mål om å stimulere til økt arbeidsinnsats (arbeidslinjen).

For den som er født etter 1962, legger systemet bedre til rette for å kombinere arbeid og pensjon. De kan ta ut både folketrygd og tjenestepensjon allerede fra 62 år, og kombinere full pensjon med fullt arbeid

Motivere til arbeid

Dette er pensjonsreformens klart viktigste mål. Derfor er prinsippene i pensjonsreformen at det skal lønne seg pensjonsmessig å arbeide lenger og å motvirke at folk slutter tidlig i arbeidslivet.

Siden Samordningsfellen gir lavere og lavere tjenestepensjon ved å arbeide utover 67 år⁺, motvirker den direkte motivasjonen til å arbeide utover denne alderen. Pensjonsfaglig rådgiver Dag Falkenberg uttalte «Dette regelverket vil jo desidert medvirke til at man motvirker arbeidslinjen». ⁶ Dette er understreket av uttalelser fra pensjonsøkonom Øyvind Røst i KLP og til uttalelser om profesjoner det er mangel på (Kommunal Rapport, 19. juni 2019).

Figur 10 viser sysselsatte i alle sektorer, ikke bare i offentlig sektor. Vi ser en økende sysselsettingsprosent blant de eldre sysselsatte (aldersgruppen 65–74 år) allerede fra 2008. Det er imidlertid et fall i sysselsettingsandelen fra og med 2016. Dette skyldes antakelig konjunktur- nedgang etter oljeprissjokket, noe som viser at etterspørselen etter arbeidskraft er mest avgjørende for sysselsettingen av eldre arbeidstakere.

Folketrygdens utgifter til alderspensjon etter pensjonsreformen

I rapporten Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen fra 14. mai 2019 har en arbeidsgruppe ledet av Arbeids- og sosialdeparte-

⁶ Uttalelse fra Dag Falkenberg, pensjonsfaglig rådgiver i Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsregionen (PKH), i muntlig høring i Stortingets Arbeids- og sosialkomite 31. januar 2019.

mentet beregnet hvordan pensjonsreformen har påvirket folketrygdens utgifter. Figur 11 viser at innføringen av tidlig uttak av alderspensjon fra folketrygden isolert sett har økt de årlige pensjonsutgiftene med om lag 19 milliarder kroner i 2018. Levealdersjusteringen har redusert pensjonsutgiftene med ca. to milliarder kroner i 2018 og med ti milliarder kroner i perioden 2011–2018. Altså er utgiftsreduksjonen som følge av levealdersjusteringen bare en liten brøkdel av utgiftsøkningen som følge av innføring av valgfritt uttak av alderspensjon.

Det som har hindret en eksplosiv vekst i folketrygdens utgifter til alderspensjoner etter pensjonsreformen, er at pensjonene til alle eksisterende pensjonister – både personer som var pensjonister i 2011 og nye pensjonister – er blitt regulert lavere enn lønna, og i flere år også lavere enn prisstigningen. Underregulering av pensjoner med 0,75 prosent lavere enn lønnsveksten er i tabellen vist som «indeksering», og har redusert utgiftene med om lag ni milliarder kroner i 2018. Om lag halvparten av regningen for merutgiftene i 2018 for at folk kan ta ut pensjon allerede ved 62 år og ha både full arbeidsinntekt og pensjon,

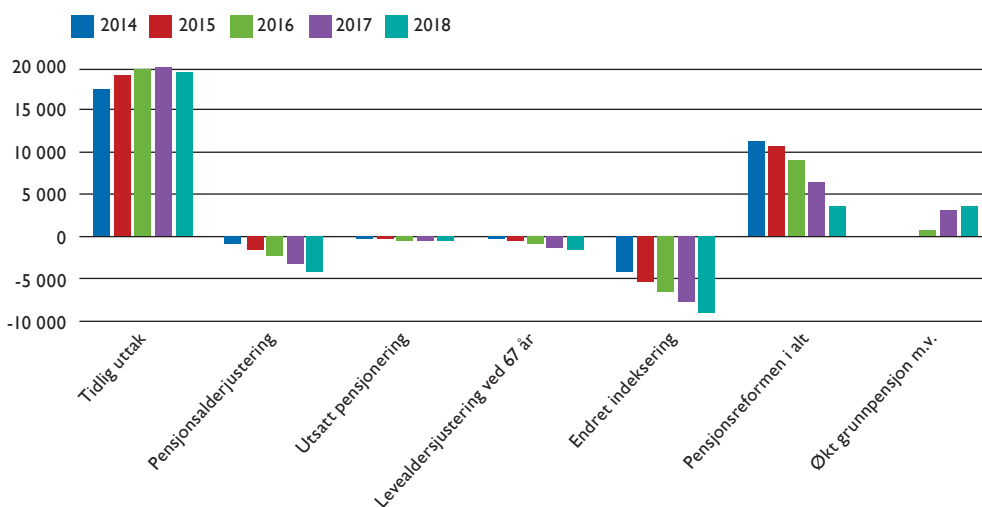
er derfor hittil sendt til alle pensjonister. Siden pensjonsreformen har senket pensjonsalderen til 62 år for dem som vil, og utvidet adgangen til pensjon mens en har arbeidsinntekt, kan vi i beste fall håpe på at pensjonsreformen en gang mellom 2030 og 2040 vil gi netto innsparinger i Norges pensjonsutgifter.

Enkle hovedprinsipper og god informasjon

Det er hevet over tvil at vi har fått et langt mer komplisert og vanskelig forståelig pensjonssystem etter pensjonsreformen enn det vi hadde tidligere (Breit m.fl. 2015). Pensjonssystemet har i tillegg fått helt uforståelige konsekvenser, som Samordningsfellen er et godt eksempel på. Den nye tjenstepensjonen for offentlig ansatte er blitt nesten uforståelig og teknisk vanskelig. Det skyldes blant annet at en etter reformen, som trer i kraft fra 2020, kan ta ut tjenstepensjon ved 62 år og likevel fortsette å arbeide og tjene opp høyere tjenstepensjon. SSB har beregnet at dersom offentlig ansatte jobber til 75 år og tar ut all sin pensjon da, vil de få ca. 130 prosent av sluttlønn i pensjon (SSB 2018).

Figur 11:

Årlige merutgifter og innsparinger etter pensjonsreformen, målt i fast G. Milliarder kroner. G = 95 800 kroner.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Egne beregninger, etter metode fra rapporten *Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*.

Virkninger av Samordningsfellen ble hverken omtalt eller belyst i høringsnotat om pensjonsreformen eller proposisjonene til Stortinget i 2010 og 2019

I innledningen til denne artikkelen gjenga vi både en forskeres vurdering av den informasjonen Stortinget fikk om Samordningsfellen i proposisjonene om pensjonsreformen, og den informasjon stortingsrepresentantene selv har oppfattet å ha fått om Samordningsfellen da de var med på å vedta den. Dette er også drøftet i rapporten *Samordningsfellen* (Jensen, Farstad og Dahl 2019).

Stortinget har vedtatt en utredningsinstruks som skal sikre at forslag om reformer og nye tiltak fra regjeringen skal være tilstrekkelig utredet. Det gjelder både virkningene for dem som berøres av reformen og de økonomiske virkningene av reformen for samfunnsøkonomien. Finansdepartementet har ansvar for Utredningsinstruksen (Finansdepartementet/DFØ). Foran har vi belyst både økonomiske konsekvenser for dem som rammes av Samordningsfellen og virkningene for skatteinntekter, verdiskaping og pensjonskassenes økonomi. Slik informasjon finnes ikke i proposisjonene til Stortinget hvor Samordningsfellen foreslås. Det er derfor hevet over tvil at Samordningsfellen er et soleklart eksempel på brudd på Utredningsinstruksen. Dersom Stortinget hadde vært informert om virkningene, er det vanskelig å tro at våre fremste tillitsvalgte ville vedtatt et så uheldig tiltak som Samordningsfellen, med sine negative virkninger for både de enkeltpersonene som rammes og for samfunnsøkonomien.

Oppsummering

I denne artikkelen har vi belyst Samordningsfellen, virkninger av den og den forskjellsbehandlingen den gir for personer som arbeider i offentlig stilling etter 67 år⁺. Mantraet fra

våre politikere er at ingen skal få lavere pensjon dersom de arbeider lenger. Det gjelder imidlertid ikke for offentlig ansatte i aldersgruppene født fra 1944 til 1962. De får lavere og lavere pensjon dess lenger de fortsetter å arbeide i ordinære stillinger i offentlig tjeneste. Fordi dette stimulerer disse arbeidstakere til å slutte i sin stilling ved 67 år⁺, når de får høyest pensjon, vil færre offentlig ansatte i disse årsklassene arbeide utover 67 år⁺. Effekten av dette er at pensjonskassene taper økonomisk, skatteinntektene fra disse arbeidstakerne blir lavere, og verdiskapingen målt ved BNP blir lavere. Derfor er Samordningsfellen et eksempel på ren molbopolitikk.

Samordningsfellen fører til at opptjente pensjonsrettigheter spart opp av arbeidstakerne – gjerne i fra 30 til 50 år – blir konfiskert. Rent juridisk kan dette være i strid med både tjenestepensjonenes grunnlovsværn og forbudet mot aldersdiskriminering i arbeidsmiljølovens bestemmelser om likebehandling.

Feilinformasjon om Samordningsfellen fra Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids og sosialdepartementet og statsråden har forsvart Samordningsfellen med misvisende og direkte feil informasjon. Det gjelder følgende forhold:

Samordningsfellen er et resultat av forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjonene og staten. Feil. Det har aldri vært forhandlet om den. Den er ensidig innført av staten, den kom som en stor overraskelse for arbeidstakerorganisasjonene, og den er i direkte strid med det staten og arbeidstakerorganisasjonene var enig om i 2009. Alle arbeidstakerorganisasjonene var uenig i forslaget, og har påpekt de uheldige effektene flere ganger.

Arbeids- og sosialdepartementet benekter Samordningsfellen og at samlet pensjon blir lavere og lavere dess lenger en arbeider etter 67 år⁺. De hevder at det bare dreier seg om en annen fordeling mellom tjenestepensjon og folketrygd.

Feil. Personer som arbeider utover 67 år⁺ og

som tar ut folketrygd før de slutter i offentlig tjeneste, får lavere årlig pensjon enn 66 prosent og lavere samlet pensjon enn tidligere. Ved å utsette også uttaket av folketrygd til etter 67 år⁺ kan de oppnå 66 prosent av sluttlønn i årlig pensjon. Men det skyldes at den årlige folketrygden utbetales over færre år slik at disse pensjonistene får lavere forventet alderspensjon fra folketrygden enn andre pensjonister.

Statsråden hevder at å oppheve Samordningsfellen vil motvirke pensjonsreformen.

Feil. Samordningsfellen motvirker pensjonsreformens mål om å arbeide lenger. En oppheving av den vil derfor understøtte pensjonsreformens viktigste mål – arbeidslinjen.

Statsråden hevder det vil koste 15 milliarder kroner å oppheve Samordningsfellen.

Feil. Mest sannsynlig vil en oppheving av Samordningsfellen gi store samfunnsøkonomiske gevinster og gevinster for den offentlige økonomien fordi den understøtter arbeidslinjen og derved gir økte skatteinntekter og økt verdiskaping fordi flere vil arbeide lenger.

Statsråden hevder at oppheving av Samordningsfellen gir pensjonister som arbeider lenger enn 67 år⁺ nye gevinster som andre pensjonister ikke har hatt tilgang til.

Feil. Disse pensjonistene rammes av levealdersjustering som tidligere pensjonister ikke ble rammet av. De har rett til nøytral og fleksibel folketrygd slik andre har, men får lavere tjenstepensjon enn noen fikk tidligere dersom de slutter å arbeide senere enn 67 år⁺.

Statsråden hevder at personer som venter med å ta ut folketrygd vil få et urimelig høyt pensjonsnivå som prosentandel av sluttlønn.

Det er bare en konsekvens av omleggingen av pensjonssystemet. Ved å utsette uttak av folketrygden blir den automatisk høyere i årlig beløp fordi det skal kompensere for at den ikke er tatt ut tidligere. I systemet med ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor født etter 1962, som departementet har foreslått og Stortinget

vedtatt, vil samlet pensjon som prosentandel av sluttlønn bli langt høyere for ansatte som arbeider lenger. Arbeider de til 75 år og tar ut tjenstepensjon og folketrygd da, vil samlet pensjon bli 130 prosent av sluttlønn, ifølge SSB.

Staten hevder i Prop. 87 I (2018–2019) at organisasjonene ikke prioriterte oppheving av Samordningsfellen i avtalen som ledet til ny tjenstepensjon for offentlig ansatte 3. mars 2018.

Ved komiteens høring opplyste forhandlingslederen for Akademikerne at staten avviste å forhandle om Samordningsfellen for eldre årskull. Departementets beskrivelse er derfor usann.

Hva koster det å rette opp Samordningsfellen?

I brev av 10. desember 2018 (Hauglie 2018, s. 6–7) har Statens Pensjonskasse og KLP beregnet hva det vil koste å rydde opp i Samordningsfellen. De har anslått at utgiftene til å rette opp Samordningsfellen vil kreve utbetalinger på til sammen ca. 1200 millioner kroner. I tillegg kommer dem som er rammet i andre pensjonskasser. Pensjonskassene har imidlertid gjennom innbetaling av pensjonssparing til kassene allerede fått disse midlene. Det vil derfor ikke være en merkostnad i vanlig forstand. Pensjonskassen for helseforetakene i hovedstadsområdet forklarer det på følgende måte:

«Totalt har PKH i dag ca. 20 milliarder som er spart opp på vegne av medlemmer som har rettigheter i PKH, der hvert medlem har sin øremerkede rettighet. Hvert enkelt medlem skal basert på tariffer vi får godkjent av Finanstilsynet ha spart opp alle sine rettigheter ved aldersgrensen, ved 67 år for dem som har aldersgrense 70 år. For de medlemmene som arbeider utover det tidspunktet de har forholdstall 1,0 vil reduksjon av utbetalt pensjon tilbakeføres fellesskapet i pensjonsordningen og gi en liten reduksjon i fremtidig premie. Vi har ikke regnet på hva som er tilbakeført i perioden etter 2011 når de nye reglene trådte i kraft, men det er ikke et vesentlig beløp.»

Vedlegg 1

Forutsetninger for beregninger:

Gjennomsnittlig årslønn og verdiskaping per årsverk

Årslønn på 600 000 kroner, som er gjennomsnittslønna for personer over 60 år i kommune- og statsforvaltningen i 2018 (kilde: SSB, tabell 11421). Verdiskaping målt i BNP er brutto lønnskostnader, som inkluderer 14 prosent av lønn i pensjonssparing og arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent av lønns- og pensjonskostnader. Totalt blir da verdiskaping per årsverk 780 444 kroner.

Skatteinntekter knyttet til lønsmottaker

Med en lønn på 600 000 kroner betales arbeidsgiveravgift på 96 444 kroner. Personskatten er 162 818 kroner fram til og med 69 år, og 144 218 kroner fra og med 70 år (forskjellen skyldes lavere trygdeavgift etter fylte 70 år). Merverdiavgiftsgrunnlaget er satt til 60 prosent av disponibel inntekt etter skatt. Merverdiavgiften på 25 prosent utgjør da 65 577 kroner før 70 år, og 68 367 kroner fra 70 år. Skatt for lønsmottaker er 324 839 kroner før 70 år og 309 029 kroner fra og med 70 år.

Skatteinntekter knyttet til pensjonist

Pensjonistene anslås å ha en gjennomsnittlig pensjonsinntekt på 411 000 kroner, hvor alderspensjonen fra folketrygden utgjør 303 000 kroner og tjenstepensjonen utgjør 108 000 kroner, gitt uttak av folketrygden og tjenstepensjonen samtidig, og pensjonering ved alderen hvor det er kompensert for levealdersjusteringen. Personskatten på tjenstepensjonen isolert sett blir 40 282 kroner, og merverdiavgiften utgjør 10 158 kroner. Samlet skatt er 50 440 kroner som pensjonist. Skatt på alderspensjon fra folketrygden er ikke medregnet, siden denne pensjonen kunne også vært tatt ut samtidig som en er lønsmottaker. Differansen i skatteinntekter utgjør 274 000 kroner per reduserte årsverk før 70 år, og 258 000 kroner fra og med 70 år.

Pensjonskassens økonomi

Utbetalt pensjon reduseres med 108 000 kroner for hvert år arbeidstakeren fortsetter i jobb og utsetter uttak av pensjon. Inntekter til pensjonskassen øker med 12 prosent fra arbeidsgiver og 2 prosent fra arbeidstaker av lønn på 600 000 kroner for hvert år utover 67 år⁺, altså 84 000 kroner. Sum gevinst for pensjonskassen er 192 000 kroner per år.

LITTERATURLISTE

Amundsen, B. Pensjonsreformen i Norge. Funn fra evalueringer av reformen (2011–2018). Forskningsrådet 2017.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Høringsnotat 20.11.2009. Oppfølging av avtale om, offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor. Oslo 2009.

Arbeids og sosialdepartementet. Prop. 107 L (2009–2010). Oslo 2010.

Arbeids- og sosialdepartementet. Representantforslag 46 L (2018–2019) om endring av lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser. Brev av 10.12.2018 til Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget.

Arbeids- og sosialdepartementet. Prop. 87 L (2018–2019). Oslo 2019.

Breit, Eric, Salomon, Robert H. (2015). Kunnskap og informasjon om pensjon – Nye informasjonsrelasjoner mellom borgere og forvaltning i det nye alderspensjonssystemet. Oslo

Direktoratet for økonomiforvaltning. Veileder til utredningsinstruksen. 2019.

Dokka, A. G. Godt pensjonssystem for de fleste som går av senere. SSB 2018.

Grødem, A.G. og Hippe J. Networking, Lobbying and

Bargaining for pensions: trade union power in the Norwegian pensions reform. Journal of Public Policy. 2018.

Finansdepartementet/Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Utredningsinstruksen 2016.

Kommunal Rapport. Flere gir seg når pensjonen er på topp. 19. juni 2019.

Lundteigen, P.O., Gjelsvik, S. og Toppe, K. Representantforslag 46 L (2018–2019). Oslo.

Moen, R. Yrkesaktiviteten økte allerede i flere år før pensjonsreformen. Senter for seniorpolitikk.

Pedersen, A. W. Historien om en samordningsfelle. Institutt for samfunnsforskning. Oslo 2017.

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe. Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen. SSB 2019.

Statens Pensjonskasse. Årsberetning 2018.

Stoltenberg, J. Brev til riksmeklingsmannen. Regjeringen. no 4.6.2009.

Stortinget. Referat fra stortingsdebatten om representantforslag 46 L (2018–2019). Stortinget 2019.

Stortinget. Referat fra stortingsdebatten om Prop. 87 L (2018–2019). Stortinget 2019.

GEVINST VED SALG AV BARNEHAGER

Stein Antonsen førstelektor, Høgskolen i Innlandet

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT



Artikkelen beskriver og dokumenterer hvordan holdingselskap og «fritaks-metoden» kan bli og blir brukt for å unngå eller utsette skatt på store gevinster som hentes ut ved salg av barnehager. Hos ni kontrollerte selgere som er aksjeselskaper, utgjorde salgsgevinstene ca. 639 millioner kroner. 187,7 millioner kroner av gevinsten ble utbetalt/avsatt som utbytte i salgsåret hvorav 182,7 millioner kroner ble beskattet. Resten av gevinsten ble holdt ubeskattet tilbake i det selgende selskapet og beskattes først ved eventuelle senere utbytteuttak. De store gevinstene aktualiserer at kommunene ikke har tilstrekkelig kontroll med at bruk av offentlige midler til barnehager faktisk kommer barna til gode.

Innledning

Det er stor oppmerksomhet om store overskudd og uttak av verdier fra selskaper i barnehagesektoren. Aftenposten har i en artikkelserie i april 2018¹ sett på uttak av utbytte fra driftselskaper organisert som aksjeselskaper til holdingselskap/eierselskap i Trygge Barnehager. Det er påvist at det er hentet ut utbytter i størrelsesorden 900 millioner kroner over flere år. Disse midlene er brukt til forskjellige typer investeringer i eierselskap(er).

Finansministeren er ikke enig i at det tas ut store utbytter i barnehagesektoren. Hun påpeker² at det i 2017 ble tatt ut 130 millioner kroner i utbytte i barnehagesektoren av et overskudd på 1,2 milliarder kroner³, og at det meste av overskuddene dermed blir igjen i sektoren. En analyse gjort av BDO (2018) viser at de største private aktørene ikke tar ut mye i utbytte.

I februar 2019 skrev Aftenposten om byrådet i Oslo som ønsker å stramme inn på og kreve tilbake deler av tilskuddene til barnehager som de mener har brukt tilskudd til for høye lønninger og kostnader som ikke er relevante for barnehagedriften.⁴ I tillegg uttrykkes et ønske om generelle tilskuddsinnstramminger⁵ og større begrensninger i muligheten til å ta ut «urimelig» høy fortjeneste.

En annen måte å ta ut verdier fra driftsselskaper i barnehagesektoren på enn gjennom høye lønninger, kjøp av varer og tjenester til bruk for eier eller andre formål utenfor barnehagen og utbytte, er å selge selskapene enten som selvstendige aksjeselskaper eller selge dem via salg av eierselskaper. Dagens Næringsliv (DN) hadde 4. oktober 2017 et oppslag om gevinst ved salg

¹ F.eks. 23. april 2018: *Eierne i barnehagekonsern har tatt ut nesten 1 mrd.*

² Aftenposten 14. februar 2019 som en kommentar til et intervju med Jonas Gahr Støre som hevder at private barnehageiere «fører hundrevis av millioner kroner ut av landet».

³ Ifølge tall fra SSB.

⁴ F.eks. 19. februar 2019: *Oslo-byråd vil stramme inn tilskuddene til private barnehager.*

⁵ Det foreslås blant annet å gjøre noe med «pensjonspåslaget» som gir de private barnehagene 13 prosent av brutto kommunale lønnsutgifter som tilskudd til pensjonsutgifter, selv om de reelle pensjonsutgiftene framstår som vesentlig lavere (Bjarne Jensen et. al. 2018).

av barnehager.⁶ Artikkelen fokuserer på fem holdingselskapers gevinster ved salg av barnehageselskaper til Læringsverkstedet AS. Denne artikkelen fokuserer på salg av barnehager, og ser spesielt på den skatteplanleggingen som skjer ved organisering av eierforhold til driftsselskaper som (skal) selges. Organiseringen har betydning for beskatning av uttak fra driftsselskapene i form av utbytte og for beskatning av gevinster ved salg av aksjer i driftsselskaper med verdistigning.

Skatteplanlegging, tilpasning av selskaper mv. og transaksjoner med sikte på at skatter og avgifter skal bli minst mulig, er i alminnelighet fullt lovlig. Noe annet er om store uttak av verdier og framtidig profitt fra selskaper i barnehagesektoren er lovlig eller ønskelig ut fra kommunenes eller næringslivets øvrige kriterier. Fanny Voldnes (Heggen Larsen 2018) påpeker at det er nødvendig at kommunene kan kontrollere hvordan kommunale tilskudd til barnehager faktisk brukes for at kommunene kan sikre at midler som bevilges kommer barna til gode.

Verdi av barnehager

Barnehagesektoren har historisk vært preget av mange små enheter. Store private aktører har imidlertid økt sin markedsandel betydelig de siste årene. I 2016 hadde seks av de største private barnehageaktørene en markedsandel på til sammen 30 prosent (BDO 2018), mens de stod for 60 prosent av det totale resultatet før skatt. Veksten skjer blant annet gjennom oppkjøp av eksisterende barnehageselskaper. Trenden er at det blir færre, men større, enheter i sektoren (Telemarksforskning 2018). En slik konsolidering gjør det mulig for små (men også store) aktører å realisere gevinster ved salg av selskaper.

Ved salg av driftsselskaper i barnehagesektoren vil opparbeidede verdier og forventet framtidig verdiskapning i driftsenhetene reflekteres i prisen. En barnehage kan prises på grunnlag av teknisk verdi fastsatt av en takstmann eller

gjennom neddiskonterte kontantstrømmer. Det er i hovedsak tre forhold som prises inn i verdsettelsen (BDO 2018):

- Markedsverdi av eiendommer.
- Retten til å drive barnehage med sikre inntektsstrømmer fra det offentlige.
- Synergieffekter eller stordriftsfordeler som realiseres på kjøpers hånd gjennom for eksempel felles tjenestesentre eller administrative funksjoner.

Markedsverdi av eiendom

Verdistigning på eiendom vil ikke framkomme av årsregnskapene til barnehagene. Regnskapslovens regler gjør at slike verdiendringer ikke framkommer før eiendommen eventuelt realiseres. De virkelige eiendomsverdiene kan, av mange grunner, være vesentlig høyere enn regnskapsmessig verdi. Dette kan skyldes at eiendommen har vært i selskapets eie i mange år med lav anskaffelsesverdi og gjennomførte regnskapsmessige avskrivninger i eiertiden, eiendommen er godkjent og tilfredsstillende kravene til å drive barnehage og det kan være potensial for utvidelse av eiendommen og dermed driften av barnehagen.

Retten til å drive barnehage

Retten til å drive barnehage gir tilgang til sikre inntektsstrømmer gjennom kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Diskusjoner om blant annet «pensjonspåslaget» (se fotnote 4) viser at tilskuddene kan oppfattes å være gunstige i forhold til de reelle kostnadene de er ment å dekke. Dette er med på å øke inntjeningsmulighetene med utgangspunkt i de sikre kontantstrømmene.

Etableringsretten i seg selv har også en verdi som blant annet kan påvirke markedsverdien av eiendom. Dette skyldes at kommunene er restriktive med å innvilge etableringsrett, noe som reduserer konkurranse utenfra.

Synergieffekter

Synergieffekter, eller stordriftsfordeler, er vanskelig å kvantifisere. Slike effekter kan være bruk av pedagogiske fellesmodeller i større

⁶ Barnehagegevinst på en halv milliard

enheter, eller det kan være økonomiske fordeler som tas ut gjennom fellestjenester og konserntjenester som regnskap og IT-systemer. Etter regnskapsreglene vil ikke synergieffektene tilfredsstille kravene til balanseføring, slik at verdien ikke vil framkomme i regnskapet.

Risiko og finansiering

Når barnehageselskaper blir omsatt, vil verdien av driften avhenge av framtidige kontantstrømmer⁷ og avkastningskravet som settes til investeringen og verdier i eiendom. Avkastningskravet har stor betydning for verdsettelsen. Kravet vil påvirkes av risikofri rente⁸ og risikopremien vurdert ut fra foreliggende risiko. Med lav risikofri rente og lav risiko knyttet til kontantstrømmene, vil formodentlig avkastningskravet settes lavt og øke verdien på selve driften. Salg av barnehageselskap realiserer både framtidige verdier av drift og merverdier i eiendom.

Gjennomgangen av enkeltsalg av barnehager senere i artikkelen viser høye verdier av solgte selskaper. Hvordan verdiene fordeler seg mellom framtidig drift og eiendom, er ikke sett nærmere på. Dette krever at den enkelte transaksjonen gjennomgås og vurderes, og bør være et interessant tema for videre forskning.

BDO (2018) påpeker at barnehagesektoren preges av høy gjeldsgrad. Denne er redusert de senere årene, men utgjør fortsatt 79 prosent av totalkapitalen i 2016. Dette skyldes at mange barnehager eier barnehagebyggene sine selv⁹ og/eller at oppkjøp av barnehageselskaper er eksternfinansiert med banklån og obligasjonslån. Læringsverkstedet AS, som er sett på i forbindelse med salg/kjøp av barnehager i 2016,

Salg av barnehageselskap realiserer både framtidige verdier av drift og merverdier i eiendom.

har en gjeldsgrad på i overkant av 93 prosent ved utgangen av 2016 selv om de har bygget egenkapital gjennom overskudd. Evnen til å håndtere gjeld øker med sikre kontantstrømmer med lav risiko, og øker muligheten for høy grad av ekstern finansiering ved oppkjøp.

Selv om det oppfattes å være lav risiko knyttet til kontantstrømmene i sektoren, kan risikobildet endres. Det er spesielt politisk risiko i form av endrede reguleringer av overskudd og/eller uttak av utbytte, endringer av tilskuddsordningene, endringer i etableringsretten og ny norm for minimumsbemanning som trer i kraft 1. august 2019 som kan endre risikobildet. Endringer i reguleringer vil kunne utfordre de kontantstrømmene som er lagt til grunn ved finansiering av investeringene.¹⁰ Endringer i bemanningsnormen vil kunne endre kostnadsbildet og derigjennom påvirke framtidige netto kontantstrømmer og resultater.¹¹ Dette kan igjen utfordre verdiene av gjennomførte oppkjøp.

Salg av aksjer

Selges aksjer av en personlig skattyter, er gevinst skattepliktig i realisasjonsåret¹², mens gevinst erskattefri dersom aksjer selges fra et

⁷ Ulike verdsettelsesmodeller benyttes, og disse har sine styrker i ulike situasjoner. Den inntjeningsbaserte metoden – diskonterte kontantstrømmer – er den metoden de fleste andre verdsettelsesmetodene er avledet av (Kaldestad og Møller 2016).

⁸ Renten som kan oppnås ved en risikofri plassering (f.eks. bankinnskudd).

⁹ Praksisen med å eie barnehagebyggene selv underbygges av reglene for merverdiavgiftskompensasjon og investeringstilskudd som gjør det mer lønnsomt å eie enn å leie.

¹⁰ På den andre siden er det reguleringene som skaper forutsigbarhet og fører til at investorer gjør langsiktige investeringer i bransjen gjennom oppkjøp av selskaper og selskapsstrukturer.

¹¹ Dagens Næringsliv 29. februar 2019 har en artikkel om Læringsverkstedet AS som har fått reduserte resultatmarginer i 4. kvartal 2018 som følge av at de har startet tilpasningen til den nye bemanningsnormen, noe som midlertidig har skapt en ubalanse mellom inntekter og personalkostnader.

¹² Personlig aksjonær vil også ha skattemessig fradrag for eventuelt tap ved salg av aksjer.

Aksjer som eies via et holdingselskap vil gi mulighet for å bruke skattereglene om skattefrie gevinster.

selskap.¹³ Det antas derfor å være ønskelig å realisere aksjer via holdingselskaper.¹⁴ Det er i denne sammenheng to vesentlige fordeler med holdingselskap:

- 1) Holdingselskapet skal ikke betale skatt av gevinst ved salg av aksjer.¹⁵ Denne ordningen gjør det attraktivt å eie driftsselskaper gjennom holdingselskaper.¹⁶
- 2) Eie av aksjer i holdingselskap gir lavere risiko enn direkte personlig eie.¹⁷

Bruk av holdingselskap gir ikke endelig skattefritak. Dersom gevinsten tas ut av holdingselskapet som utbytte til personlig aksjonær, vil utbyttet være skattepliktig for den personlige aksjonæren. Bruken av holdingselskap gir dog mulighet til å utsette beskatning, og gevinst fra salg av aksjer kan reinvesteres skattefritt i holdingselskapet så lenge midlene beholdes i selskapet. Slik kan holdingselskapet benyttes som en «skattefri sparebøsse».

Skatteplanleggingen handler her om å legge til rette for at et framtidig aksjesalg skjer gjennom et holdingselskap. Dette kan oppnås ved å stifte eller kjøpe driftsselskap(er) direkte inn

i et eksisterende holdingselskap. I slike tilfeller stiftes holdingselskapet i forbindelse med anskaffelse av driftsselskapet, eller det benyttes et eksisterende selskap som holdingselskap. Dersom eierskapet til driftsselskapet er personlig, kan det legges til rette for en holdingstruktur uten at en slik omorganisering av eierforholdet i seg selv utløser beskatning.

Hypotese

Skattereglene gjør aksjegevinster skattefrie dersom aksjer realiseres fra et selskap. Aksjegevinster hos selskapsaksjonærer kommer først til beskatning dersom de tas ut fra selskapet som utbytte til personlig aksjonær.¹⁸ De personlige aksjeeierne kan ta ut gevinstene i form av skattepliktig utbytte fra det selgende holdingselskapet suksessivt over lengre tid, og kan på den måten styre utbytteuttak og beskatning.

Det er forventet at skattereglene vil påvirke organiseringen av aksjeeie. Aksjer som eies via et holdingselskap vil gi mulighet for å bruke skattereglene om skattefrie gevinster. Hypotesen er at personlige eiere av driftsselskaper med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et holdingselskap. Det forventes at det legges til rette for et slikt eierskap i forkant av en realisasjon.

Videre forventes det at realiserte gevinster beholdes ubeskattet i holdingselskapet og tas ut som utbytte til personlige eiere i holdingselskapet suksessivt eller brukes som «sparebøsse». Beslutes det uttak av utbytte fra holdingselskapet, er det forventet at det ønskes lavest mulig beskatning.

Metode

I denne artikkelen er det tatt utgangspunkt i Læringsverkstedet AS' kjøp av barnehageselskaper i 2016.¹⁹ Noen av disse er det vist til i artikkelen i DN av 4. oktober 2017. De kjøpte selskapene

¹³ Selskapet kan være et aksjeselskap (eller likestilt selskap) eller et deltakerlignet selskap (f.eks. et ansvarlig selskap).

¹⁴ Holdingselskap er her definert som et aksjeselskap som eier aksjer i andre aksjeselskaper.

¹⁵ Dette gjelder kun for aksjer i selskaper som er registrert innenfor EØS.

¹⁶ Eierskap gjennom holdingselskap er også attraktivt pga. beskatning av utbytte. Utbytte som et selskap mottar fra et aksjeselskap er også i hovedsak skattefritt.

¹⁷ Ett eksempel er ved konkurs i driftsselskapet. Alle verdier i holdingselskapet er beskyttet siden konkurskrav kun kan rettes mot driftsselskapet.

¹⁸ Gevinsten kan selvsagt også benyttes til å utbetale lønn eller styrehonorar til eier(ne). I slike tilfeller beskattes uttaket etter reglene for lønn.

¹⁹ Disse framgår av note 10 i årsregnskapet for Læringsverkstedet AS for 2016: Oppkjøp/fusjon 2016.

følges tilbake til selger.²⁰ Der selger er et selskap, innhentes regnskapstall for selgende selskap for 2016 som blant annet viser finansinntekt som inneholder gevinst ved salg av aksjer, og utbytteavsetning eller utbytteutdeling for regnskapsåret 2016. På den måten kan aksjegevinstene estimeres og det vises hvor stor del av aksjegevinstene som tas direkte ut som utbytte av aksjonærene, og hvor stor del av gevinstene som holdes skattefritt tilbake i selgende selskap.

Er aksjonæren i selgende selskap personlig skattyter, er utbytte fra selskapet skattepliktig som alminnelig inntekt. Er aksjonæren som mottar utbytte et selskap, er utbytte tilnærmet skattefritt.

Gjennomgangen vil vise i hvilken grad aksjer i barnehageselskapene eies gjennom holding-selskaper. Eierskapet forteller noe om bruken av skattereglene og dermed skatteplanleggingen knyttet til eierskap. Ved en gjennomgang av gevinster og utbytteuttak for 2016 analyseres i hvilken grad skattefrie gevinster holdes tilbake i selgende selskap. Videre vil det framkomme i hvilken grad uttaket av skattepliktig utbytte periodiseres for å oppnå lavest mulig skattesats der det er mulig.

Norsk regelverk

Beskatning av aksjeinntekter

Beskatningen av aksjeinntekter²¹ har endret seg over lengre tid. Både ved skattereformene 1.1.1992 og 1.1.2016 fikk vi endrede skatteregler knyttet til slike inntekter.

Før den siste skattereformen kan vi noe forenklet si at uttak fra aksjeselskaper ikke medførte dobbeltbeskatning. Aksjeselskapet betalte skatt av sin alminnelige inntekt.²² Dersom beskattet overskudd ble tatt ut som utbytte,

gjorde den såkalte godtgjørelsesmetoden²³ utbyttet skattefritt også for personlige aksjonærer. Videre ble tilbakeholdt skattlagt kapital i aksjeselskapet tillagt eiers skattemessige inngangsverdi på aksjen.²⁴ Økning i aksjeverdien innenfor tilbakeholdt skattlagt kapital ble dermed skattefri ved realisasjon av aksjen.

Fra 1.1.2006 endret skattereglene seg. Etter dette tidspunktet skatlegges personlige aksjonærer for aksjeinntekter, det vil si at både utbytte og aksjegevinster (med fradrag for skjerming²⁵) er skattepliktig som kapitalavkastning med skattesats for alminnelig inntekt. Tap ved realisasjon av aksjer er skattemessig fradragsberettiget (se figur 1).

For *selskapsaksjonærer* gjelder Fritaksmetoden²⁶. Denne metoden fritar i hovedsak selskapsaksjonærer for utbytte- og gevinstbeskatning²⁷ (se figur 2), mens tap ved realisasjon av aksjer ikke er skattemessig fradragsberettiget. Metoden skal avverge kjedebeskatning. Fritaksmetoden gjelder der norske aksjeselskaper (og likestilte selskaper) er eiere av aksjer i andre norske aksjeselskaper eller aksjeselskaper innenfor EØS.²⁸

²³ Utbytte var generelt skattepliktig, men skatten på utbyttet ble «tilbakebetalt» (godtgjort) aksjonær, slik at utbyttet i realiteten var skattefritt.

²⁴ Dette var den såkalte RISK-modellen (RISK = Regulering av Inngangsverdi med Skattlagt Kapital).

²⁵ Skjerming er den delen av avkastningen på aksjeinvesteringen som er skattefri. Skjermingen beregnes som skjermingsgrunnlag x skjermingsrente. Skjermingsgrunnlaget tilsvarer (noe forenklet) aksjonærens kostpris for aksjen, mens skjermingsrenten fastsettes årlig.

²⁶ Skattelovens § 2-38. Fritaksmetoden ble innført fra 26. mars 2004.

²⁷ Riktignok er 3 % av utdelt utbytte skattepliktig for selskapsaksjonærer. Dette for å kompensere for at det gis fradrag for eierkostnader på skattefrie aksjeinntekter etter skattelovens § 6-24. Dersom eierselskapet eier mer enn 90 % av aksjene i det utdelende selskapet, gjelder ikke 3 %-regelen. Da er utbyttet fullt ut skattefritt.

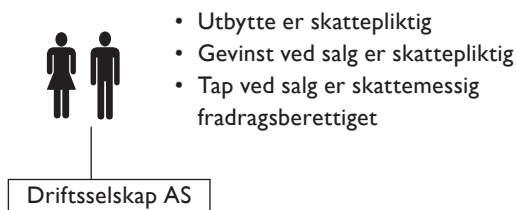
²⁸ Fritaksmetoden har nyanser knyttet til eierskap og type selskap, men fokus her er aksjeselskapene.

²⁰ Årsregnskapet for solgt selskap for 2015 er brukt for å finne hvem som er aksjonær før salget.

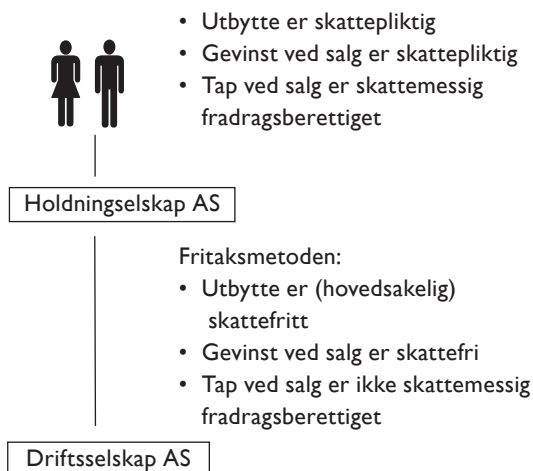
²¹ Aksjeinntekter som samlebegrep for utbytte og gevinster/tap ved realisasjon av aksjer.

²² Alminnelig inntekt = skattepliktig overskudd.

Figur 1: Personlig eie av driftsselskap



Figur 2: Eie av driftsselskap gjennom holdingselskap



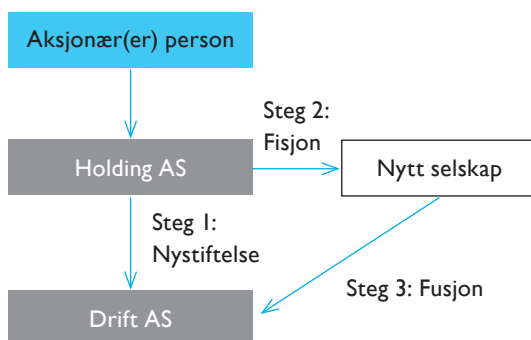
Fritaksmetoden gir sterke insentiver til å legge eierskap til aksjer i driftsselskaper inn i et holdingselskap. En enkel måte å gjøre dette på er å stifte et (eller bruke et eksisterende) aksjeselskap som holdingselskap der de personlige eierne er aksjonærer, og legge eierskapet til aksjer i driftsselskaper inn i holdingselskapet.

Videre vil det være sterke insentiver til å flytte personlig eide aksjer inn i et aksjeselskap.^{29 30} En

²⁹ Den såkalte overgangsregel E anga fram til 1. januar 2006 en enkel måte å legge personlig eide aksjer skattefritt inn i et holdingselskap på med skattemessig kontinuitet så fram holdingselskapet ble eier av minst 10 % av aksjene i det underliggende selskapet. Etter 1. januar 2006 er det ikke lenger anledning til å benytte denne overgangsregelen.

³⁰ Antall registrerte aksjeselskaper økte fra ca. 155 000 pr. 31.12.2004 til ca. 192 000 pr. 31.12.2006. Brønnøysundregistrene skriver i årsmeldingen for 2006 at en av årsakene til den store økningen er nystiftede aksjeselskaper i forbindelse med overgangsregel E.

Figur 3: Vertikal fisjons-fusjon («drop-down»)



slik omorganisering av eierforholdet vil dog være realisasjon av aksjer med full beskatning for den personlige aksjonæren basert på markedspris på aksjen. Dette betyr at det er ønskelig å bruke aksepterte metoder for å oppnå en holdingstruktur uten å utløse slik beskatning.

Etablering av holdingstruktur

Det er spesielt to løsninger som er akseptert av skattemyndighetene som skattefrie omorganiseringer.

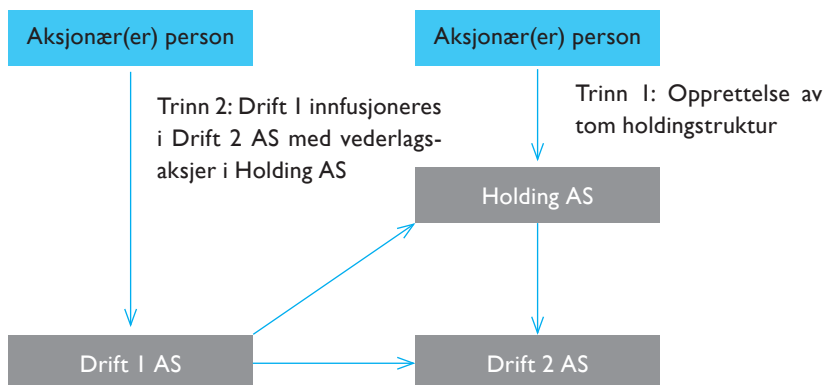
Vertikal fisjons-fusjon (drop-down)

Såkalt drop-down har vært benyttet til å etablere en holdingstruktur. Dette skjer ved å splitte opp selskaper vertikalt ved at eiendeler og virksomheter flyttes ned i et datterselskap («drop-down»). Dette kan gjennomføres som en skattefri fisjons-fusjon, og dermed unngår aksjonær realisasjonsbeskatning ved omdanningen.

I dette tilfellet eier aksjonæren selskapet Holding AS. Hun ønsker å flytte eiendeler og virksomhet/drift ned i et nytt datterselskap Drift AS slik at Holding AS blir et rent eierselskap (holdingselskap). I praksis er dette en metode som Skattedirektoratet ga sin tilslutning til i 2002 ved BFU 37/02³¹. Framgangsmåten utløser ingen beskatning hverken hos aksjonær eller selskap så lenge den gjennomføres med

³¹ BFU = Bindende Forhåndsuttalelse.

Figur 4: Tom holdingstruktur med trekantfusjon



skattemessig kontinuitet både hos selskap(ene) og aksjonær(ene).³²

Dette er et alternativ til drop-down-modellen som er mye benyttet i praksis. Først oppretter aksjonæren(e) i Drift 1 AS en tom holdingstruktur med selskapene Holding AS som så stifter Drift 2 AS. Deretter fusjoneres Drift 1 AS (overdragende selskap) inn i Drift 2 AS (overtakende selskap) som en skattefri trekantfusjon³³ der aksjonær i Drift 1 AS får vederlagsaksjer i Holding AS. På denne måten etableres en holdingstruktur med Holding AS og Drift 2 AS. BFU 30/11 forutsetter at fusjon med tom holdingstruktur er mulig.³⁴ Denne framgangsmåten utløser ingen beskatning hverken hos aksjonær eller selskap så lenge den gjennomføres med skattemessig kontinuitet.

Bruk av modeller

Ved bruk av slike aksepterte modeller for skattefrie omdanninger oppnår personlig(e) aksjonær(er) å etablere en holdingstruktur som gjør at fritaksmetoden kan utnyttes. Utbytte kan da hentes fra eller aksjer realiseres i driftselskaper uten beskatning i holdingselskapet. Holdingselskapet kan reinvestere bruttoinntektene. Personlig(e) aksjonær(er) kan styre beskatningen gjennom planlegging av suksessivt utbytteuttak fra holdingselskapet. Bruk av modellene krever kostbare og omstendelige prosesser. Den norske Revisorforening foreslår derfor som ledd i forenklingsprosjektet til Finansdepartementet³⁵ at «overgangsregel E» (se fotnote 29) gjeninnføres som en permanent ordning.

Uttak av utbytte

Hovedregelen er at sist avlagte årsregnskap legges til grunn for beregning av hva som kan deles ut som utbytte. Dette betyr for eksempel at det kan deles ut utbytte i 2019 basert på årsregnskapet for 2017 inntil årsregnskapet for 2018 er vedtatt. Det er styret som foreslår og generalforsamlingen som vedtar utbytte. Generalforsam-

³² En grunnleggende forutsetning for skattefrie omorganiseringer er at de skal gjennomføres skattemessig nøytralt. Skattyter skal hverken tape eller tjene skattemessig på transaksjonen. Dette oppnås ved skatteposisjonene (skattemessige verdier) videreføres i både det nye selskapet og i aksjonærens aksjer.

³³ I en trekantfusjon må det overtakende selskapet tilhøre et konsern og ett eller flere av konsernselskapene må samlet ha mer enn 90 % av aksjene og stemmene på generalforsamlingen i det overtakende selskapet.

³⁴ I det tilfellet ble holdingselskapet også fisjonert etter at holdingstrukturen var etablert.

³⁵ Forenklingsprosjektet ble igangsatt etter initiativ fra Stortinget i *Innstilling fra finanskomiteen om en skattereform for omstilling og vekst* (Innst. 273 S (2015–2016)) om hovedprinsippene for et effektivt skattesystem. Prosjektet er gitt høy prioritet og skal ferdigstilles i løpet av 2019.

Endringer i aksjeloven har gjort det mulig å beslutte uttak av utbytte basert på mellombalanse.

lingen kan gi styret fullmakt til å dele ut utbytte fram til neste ordinære generalforsamling basert på sist avlagte årsregnskap.³⁶

Den tekniske beregningen av utbytterammen³⁷ framgår av asl./asal. § 8-1 første til tredje ledd³⁸, mens fjerde ledd har en skjønnsmessig vurdering som overstyrer den tekniske beregningen. Det kan kun deles ut utbytte så langt selskapet etter utdelingen har en forsvarlig egenkapital og likviditet.³⁹

Endringer i aksjeloven har gjort det mulig å beslutte uttak av utbytte basert på mellombalanse.⁴⁰ Uttaket blir på den måten mer fleksibelt for aksjonærene ved at det kan tas ut utbytte basert på eksempelvis aksjegevinster allerede i salgsåret uten å måtte vente på at det offisielle årsregnskapet er ferdig. Det kan derfor forventes at utbytte er utdelt i gevinståret i de tilfellene aksjonærene ønsker å ta ut deler av gevinsten som utbytte samtidig som det er kjent eller forventet at skatt på aksjeinntekter vil øke.

Etter endringer i aksjeloven i 2014 ble den tekniske utbytterammen utvidet, og mellombalanse kunne benyttes som grunnlag for utbytteuttak. Departementet påpekte at det ikke var et mål med endringene å gi aksjeeierne større tilgang til selskapets midler på bekostning av kreditorene. Den skjønnsmessige vurderingen av kravene til forsvarlig egenkapital og likviditet har derfor en sentral rolle.

Mellombalansene har vært revisjonspliktige, også for de aksjeselskapene som har fravalgt

Figur 5: Utbytterammen

- Netto eiendeler (sum egenkapital)
- Registrert aksjekapital (på beslutningstidspunktet) og bundne fond jfr. asl./asal. §§ 3-1, 3-2 og 3-3.
 - Kreditt eller sikkerhetsstillelse til aksjeeiere etc. etter asl./asal. §§ 8-7 til 8-10 (med mindre disse er tilbakebetalt eller avvirket før beslutningstidspunktet eller i den grad kreditten til en aksjeeier avvikes ved motregning av utbytte)
 - Andre disposisjoner etter balansedagen som etter loven skal ligge innenfor rammen av de midler som kan deles ut som utbytte eller som omfattes av asl./asal. § 12-1 første ledd nr. 2.
 - Den samlede pålydende verdien av egne aksjer som selskapet har ervervet avtalepant i før balansedagen, med et beløp som tilsvarer fordringen pantet skal sikre.
- = Fri egenkapital

revisor. Et problem har dog vært at mellombalansene ikke har vært offentlig tilgjengelige og at det dermed ikke har vært åpenhet omkring disse som grunnlag for utbytteuttak. Det er nå foreslått ytterligere forenklinger i aksjeloven (Prop. 100 L (2017–2018)). Departementet foreslår at kravet om at mellombalanser skal revideres oppheves for selskaper som har fravalgt revisjon. Det foreslås imidlertid at mellombalanser som benyttes som grunnlag for utdeling av ekstraordinært utbytte og andre disposisjoner skal sendes inn til Regnskapsregisteret på samme måte som årsregnskap. Innsendingsplikten skal gjelde uavhengig av om mellombalansen er revidert eller ikke. Det foreslås videre at mellombalanser som er registrert i Regnskapsregisteret skal være offentlig tilgjengelige. Formålet er blant annet å gi skattemyndighetene et bedre grunnlag til å kontrollere disposisjoner som er foretatt med grunnlag i mellombalanser. Det vil også gi andre interessenter bedre tilgang til informasjon.⁴¹

³⁶ Slik fullmakt må registreres i Brønnøysundregistrene.

³⁷ Utbytterammen benevnes som *Fri egenkapital*.

³⁸ Asl./asal. = Aksjeloven/allmennaksjeloven.

³⁹ Jfr. sal./asal. § 3-4.

⁴⁰ Asl./asal. § 8-2a.

⁴¹ Endringsforslagene om mellombalanse er innarbeidet i aksjelovens §§ 8-2a, 8-2b og 8-2c, men er ikke endelig iverksatt når denne artikkelen skrives.

Utbyttebegreper

Det opereres med tre forskjellige utbyttebegreper:

- *Ordinært utbytte* er utbytte som foreslås av styret, avsettes i årsregnskapet og vedtas på ordinær generalforsamling sammen med godkjenning av årsregnskapet. Dette utbyttet forfaller og kan utbetales etter vedtaket i den ordinære generalforsamlingen.
- *Tilleggsutbytte* kan deles ut på ekstraordinær generalforsamling eller av styret etter fullmakt basert på fri egenkapital fra siste vedtatte årsregnskap. Dette utbyttet forfaller og kan utbetales etter at vedtak er gjort.
- *Ekstraordinært utbytte* er basert på mellombalanse. Dette utbyttet vedtas av ekstraordinær generalforsamling og forfaller og kan utbetales etter at vedtak er gjort.

Skattesatser på aksjeinntekter

Skattesatsene på alminnelig inntekt er gradvis redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019. Bakgrunnen for reduksjonen finner vi i Scheel-utvalgets⁴² innstilling som foreslo reduserte skattesatser på alminnelig inntekt for virksomheter, men med høyere skattesats på eierinntekter.

Den omforente politiske målsettingen har vært å komme ned i 22 prosent skatt på alminnelig inntekt. Samtidig har målet vært å øke skattebelastningen på aksjeinntekter. I stedet for å innføre en egen skattesats, har lovgiver valgt å innføre en regel om oppjustering av skattegrunnlaget for aksjeinntekter⁴³ som så skattelegges med den nominelle skattesatsen for alminnelig inntekt. Resultatet blir at effektiv skattesats på aksjeinntekter blir høyere enn på andre kapitalinntekter.

De økte effektive skattesatsene på aksjeinntekter styrker incentivet til å legge aksjer i drifts-

Tabell I: Skattesatser

Inntektsår	Nominell skattesats	Oppjustering aksjeinntekter	Effektiv skattesats aksjeinntekter
<2013	28 prosent	-	28,00 prosent
2014/2015	27 prosent	-	27,00 prosent
2016	25 prosent	1,15	28,75 prosent
2017	24 prosent	1,24	29,76 prosent
2018	23 prosent	1,33	30,59 prosent
2019	22 prosent	1,44	31,68 prosent

selskaper inn i holdingselskap med beskatning etter fritaksmetoden og periodisere skattepliktig utbytteuttak til de personlige aksjonærene i holdingselskapet.

I en periode med økte effektive skattesatser på aksjeinntekter vil aksjonærene vurdere om skattepliktig utbytte skal tas ut i år som gir lavest mulig skatt, forutsatt at utbyttet allikevel er planlagt i nær framtid. Dette kan påvirke beslutningstidspunktet for uttak.

Ved vurdering av den reelle dobbeltbeskatningen av overskudd i aksjeselskaper og de personlige aksjonærenes aksjeinntekt, må det tas hensyn til at skattesatsen for selskapet reduseres, samtidig som skattesatsen på aksjeinntekter øker. I realiteten er det totale skattenivået, når vi ser aksjeselskapet og de personlige aksjonærene samlet, tilnærmet uendret på 2014-nivå. I 2015 var den samlede skattesatsen på $[27 \text{ prosent} + (1-0,27) * 27 \text{ prosent}] = 46,71 \text{ prosent}$. I 2019 er den samlede skattesatsen på $[22 \text{ prosent} + [(1-0,22) * 1,44] * 22 \text{ prosent}] = 46,71 \text{ prosent}$.

⁴² Se NOU 2014:13 – Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

⁴³ Aksjetap skal oppjusteres tilsvarende.

Data

Kildene til de data som benyttes i artikkelen er SmartCheck-funksjonen i Bisnode og offisielle årsregnskaper fra Brønnøysundregistrene. Bisnode gir generelle opplysninger om selskaper som eierskap, konserntilknytning og økonomi. De offisielle årsregnskapene gir informasjon som selskapene er pålagt å gi etter regnskapsloven. Dataene i artikkelen er hentet på følgende måte:

- Note 10 i årsregnskapet for Læringsverkstedet AS for 2016 som viser hvilke selskaper som er oppkjøpt i regnskapsåret.
- Navn på oppkjøpte selskaper er brukt til å finne organisasjonsnummeret til disse i Bisnode. Her kan det søkes på både eksisterende og slettede selskaper. Dette er viktig siden mange av de oppkjøpte selskapene er slettet ved gjennomføring av fusjon med kjøpende selskap i 2017.
- Årsregnskapet for de oppkjøpte selskapene for 2015 er hentet fra Brønnøysundregistrene. Aksjonærnoten viser eierforholdet til det enkelte selskapet i 2015, og dermed hvilke aksjonærer som er selgere av selskapene.
- I de tilfeller selger er et selskap, er navn på selgende selskap brukt til å finne opplysninger om selger i Bisnode. Opplysningene som er interessante er eierskapet i det selgende selskapet og generelle opplysninger som for eksempel stiftelsesdato.⁴⁴
- Oppkjøpte selskaper der alle aksjer eies av personlige aksjonærer på salgstidspunktet, er ikke medtatt i oversikten.
- Årsregnskap for selgende selskap er innhentet for 2016. Dette viser blant annet resultat- og balansetall og noteopplysninger for selskapet. Ved å gjennomgå resultatoppstillingen finner vi finansinntekter⁴⁵ og disponering til utbytte som framgår av disponering av årsresultat og/eller egen-

kapitalnoten. Det framgår også om utbyttet er ekstraordinært og utbetalt i 2016, eller om det er ordinært avsatt for utbetaling i 2017.

Analyse av resultater

Organisering av eierskap

Dersom det noe forenklet legges til grunn av Læringsverkstedet AS har investert i underkant av 800 millioner kroner i aksjer i 2016⁴⁶ og finansinntekten i selgende selskaper gir et bilde av salgsverdien av aksjene⁴⁷, er i underkant av 80 prosent av aksjeverdiene kjøpt fra andre aksjeselskaper. Dette indikerer at en vesentlig del av aksjene eies gjennom holdingselskaper eller andre aksjeselskaper.

Datagrunnlaget dekker ni selgende aksjeselskaper. Gjennomgangen viser at åtte av disse er holdingselskaper med formål å eie aksjer, mens ett også driver annen type virksomhet.

Det er videre gjort en gjennomgang av selgende selskaper for å se om disse har oppstått ved en stiftelse/omorganisering for å oppnå ønsket holdingstruktur. I dette tilfellet er bare selskaper stiftet i 2004 eller senere kontrollert, da det kun har vært tilgjengelige årsregnskaper fra denne perioden. Gjennomgangen viser følgende:

- Ett aksjeselskapet synes stiftet som et såkalt E-selskap (fotnote 29) i desember 2005. På denne måten ble de personlige eide aksjene skattefritt overført til et holdingselskap, og det ble etablert en skattemessig gunstig holdingstruktur.
- Ett av selskapene ble stiftet gjennom en restrukturering med tom holdingstruktur med påfølgende trekantfusjon som vist i figur 4. Dette er beskrevet i selskapets noter. På denne måten ble det etablert en skattemessig gunstig holdingstruktur uten at det utløste beskatning.

⁴⁴ Stiftelsesdato kan eventuelt fortelle noe om opprettelse av eierselskap som ledd i skatteplanlegging.

⁴⁵ Finansinntekter inneholder bl.a. aksjeinntekter, herunder gevinst ved salg av aksjer.

⁴⁶ Tilsvarende økning i bokført verdi av investeringer i datterselskaper fra 2015 til 2016.

⁴⁷ Dette er sannsynligvis en undervurdering i og med at gevinsten = salgssum - inngangsverdi hos selger. Samtidig kan aksjeinntekter i enkelte tilfeller også inneholde andre inntekter.

- I de øvrige fire selskapene som er gjennomgått synes holdingselskapene å være etablert i forbindelse med oppkjøp av ett eller flere aksjeselskaper.

Gjennomgangen bekrefter forventningen om at skattereglene påvirker organiseringen av aksje-eie og hypotesen om at personlige eiere av aksjer med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et holdingselskap. I noen grad tilrettelegges det også for et slikt eierskap rett i forkant av realisasjon av aksjer.

Det må bemerkes at i overkant av 20 prosent av antatt total salgssum er gått til personlige aksjonærer der gevinsten beskattes i sin helhet i realisasjonsåret. Også disse aksjonærene ville hatt mulighet til å omorganisere eierskapet for å oppnå den beskrevne utsettelsen av beskatningen av gevinstene, men har valgt å ikke benytte seg av denne muligheten. Det kan være mange grunner til et slikt valg, men én årsak kan være at tilretteleggingen krever gjennomføring av tidkrevende, omstendelige og kostbare prosesser.

Aksjegevinster

I de kontrollerte selgende aksjeselskapene utgjør aksjeinntektene i 2016 anslagsvis 639 millioner kroner. Disse tallene er hentet fra årsregnskapenes rapportering av finansinntekter.⁴⁸ Organiseringen av eierskapet og fritaksmetoden gjør at disse inntektene ikke beskattes hos selgende selskap. Selskapene har et samlet årsresultat på ca. 622 millioner kroner i 2016.

Utbytte fra selgende selskap

Årsregnskapene viser at de selgende selskapene totalt delte ut 187,656 millioner kroner i utbytte i 2016, i all hovedsak (182,656 millioner kroner) til personlige aksjonærer. Dette fordeler seg på 165,656 millioner kroner (88,3 prosent) i ekstra-

ordinært utbytte basert på mellombalanse⁴⁹ og 22,0 millioner kroner (11,7 prosent) i utbytte avsatt 31.12.

Ekstraordinært utbytte er utbetalt aksjonærene og beskattet i 2016, mens avsatt utbytte er utbetalt aksjonærene og beskattet i 2017.

En grunn til å ta ut skattepliktig utbytte allerede i gevinståret 2016 er at skattesatsene på utbytte øker fra 2016 til 2017.⁵⁰ Tabell 1 viser at den effektive skattesatsen på utbytte er 28,75 prosent i 2016, mens den øker til 29,76 prosent i 2017. Ved å utbetale 160,656 millioner i skattepliktig utbytte i 2016 i stedet for å vente til 2017⁵¹, spares det ca. 1,6 millioner kroner i skatt.

Dataene viser at av totale gevinster ved salg av aksjer er ca. 29 prosent tatt ut eller avsatt som utbytte i 2016. Dette underbygger at vesentlige deler av realiserte gevinster holdes ubeskattet tilbake i holdingselskapene. Disse midlene kan da reinvesteres og/eller tas ut som utbytte fra holdingselskapet suksessivt.

Videre viser bruken av mellombalanse og utbetaling av utbytte i gevinståret at det planlegges for lavest mulig beskatning. I og med at det har vært en forventning om økte skattesatser på utbytte i 2017 og 2018, er det skattemessig gunstig å ta ut utbytte i 2016 i stedet for i 2017 og 2018 dersom det er ønskelig å dele ut deler av gevinsten fra 2016.

Annet uttak

Høyt lønnsnivå, godtgjørelse fra flere selskaper i konsernstrukturer, høye styrehonorarer etc. er andre måter å ta ut gevinster på. Slike uttak vil beskattes som lønn hos mottaker, og ytende selskap må svare arbeidsgiveravgift. Det kan nevnes at i ett av de selgende selskapene ble det utbetalt et styrehonorar på ni millioner kroner i 2016. Det er rimelig å anta at dette var en påskjønnelse for godt utført salgsarbeid og et deluttak av oppnådd gevinst.

⁴⁸ Rapportert finansinntekt kan også inneholde andre typer av inntekter, men er antatt i hovedsak å gjelde gevinster ved salg av aksjer. Skattenotene viser en korreksjon for skattefrie inntekter på ca. 633 millioner kroner som kan være et annet mål for aksjeinntekter. I analysen er 639 millioner kroner i aksjeinntekter lagt til grunn.

⁴⁹ Av dette er 0,37 millioner kroner benevnt tilleggsutbytte.

⁵⁰ Det kan selvsagt også være andre årsaker til dette av ren økonomisk art.

⁵¹ 5 millioner kroner er utbetalt til selskapsaksjonær som er underlagt fritaksmetoden.

Resultater

Resultatene etter gjennomgangen av innhentede data er oppsummert i tabell 2:

Tabell 2: Resultater etter gjennomgang av datagrunnlaget (se sidene 42 og 43 i sammenheng)

Selskap kjøpt	Selger	Eie solgt selskap	Selger stiftet	Selger type selskap
Solkollen Barnehage AS	Filadelfia Kristiansand AS	100 %	2008	Holding
EG Barnehagedrift AS	EF Consult AS	100 %	2008	Holding
Kuvågen Barnehage AS	Tambelamb AS	100 %	2005	Holding
Steinsvikkroken Barnehage AS	Tambelamb AS			
Olsvika Barnehage AS	Tambelamb AS			
Kvernabekken Barnehage AS	Tambelamb AS			
Waldemars Barnehage AS	Tambelamb AS			
Bratteberg Barnehage AS	Tambelamb AS			
Skogheim Barnehage	Tambelamb AS			
Idrettsbarnehage AS	Bevegelsesglede AS	100 %	2007	Holding
Idrettsbarnehage Eiendom AS	Bevegelsesglede AS	100 %		
Grenland Barnehagedrift AS	IKAB AS	70 %	1977	Holding
	Østerlid AS	10 %	2009	Holding
	Personlig(e)	20 %		
Kanutten Barnehage AS	Bergen Racketsenter AS	100 %	1994	Drift
Soria Moria Barnehage 1 AS	Soria Moria Holding AS	100 %	2011	Holding
Soria Moria Barnehage Hisøy AS	Soria Moria Holding AS	100 %		
Soria Moria Barnehage Arendal AS	Soria Moria Holding AS	100 %		
Du og Jeg Juvik AS	Du og Jeg Eiendom AS	100 %	2000	Holding
Du og Jeg Krokåsfeltet Nord AS	Du og Jeg Eiendom AS	100 %		
				SUM

Selger 2016 (hele 1000)				
Finansinntekt	Resultat	Utbytte fra selger 2016 (hele 1000)	Type utbytte	Aksjonær i selger 2016
90 438	87 404	0		Forening
29 655	29 481	2000	Avsatt	Personlig(e)
		370	Tillegg	
82 668	77 198	25 000	Ekstraord.	Personlig(e) 80 % og AS
160 440	149 301	51 400	Ekstraord.	Personlig(e)
		20 000	Avsatt	
149 336	148 301	35 000	Ekstraord. (i)	Personlig(e)
21 021	20 758	0		Personlig(e)
20 654	24 001	0		Personlig(e) 40 % og AS
60 509	60 579	28 000	Ekstraord	Personlig(e)
24 590	25 032	25 886	Ekstraord	Personlig(e)
639 311	622 055	165 286	Ekstraord	
		370	Tillegg	
		22 000	Avsatt	
	SUM	187 656		

(i) I noten benevnt «Tilleggsutbytte», men må være «Ekstraordinært utbytte» etter definisjonene.



Oppsummering

Det er stor oppmerksomhet om store overskudd og uttak av verdier fra selskaper i barnehagesektoren i form av høye lønninger, kostnader som ikke er relevante for barnehagevirksomheten, utbytte eller ved realisasjon av verdier gjennom salg av barnehageselskaper. Skatteregler gjør det mulig å organisere uttak av verdier ved salg og utbytte gjennom eierselskaper i holdingstrukturer slik at uttakene ikke blir direkte beskattet. Beskatningen vil først skje når det er personlige eiere som tar ut verdiene gjennom utbytte fra eierselskapene. På denne måten kan brutto-gevinstene reinvesteres i nye prosjekter i eierselskaper (holdingselskaper) uten beskatning, og skattepliktige utbytteuttak kan planlegges og skje suksessivt.

Hypotesen er at skattereglene vil påvirke organiseringen av aksjeeie, og at personlige eiere av driftsselskaper med forventet verdistigning vil ønske å eie disse gjennom et eierselskap i en holdingstruktur. Gjennomgangen av oppkjøp av barnehageselskaper gjort av Læringsverk-

stedet AS i 2016 viser at anslagsvis 80 prosent av aksjene ble kjøpt fra andre aksjeselskaper som var eierselskaper. En vesentlig del av eierforholdene var dermed organisert gjennom holdingselskaper.⁵²

Det er også forventet at det vil legges til rette for et slikt eierskap i forkant av realisasjon av aksjer, og at realiserste gevinster beholdes ubeskattet i eierselskapet. De gjennomgåtte oppkjøpene viser at mange av eierselskapene er opprettet i forkant av oppkjøp eller stiftelse av driftsselskaper. I ett tilfelle er overgangsregel E benyttet, mens det i ett av tilfellene er benyttet opprettelse av tom holdingstruktur med påfølgende trekantfusjon for skattefritt å overføre personlig eide aksjer til holdingselskap. Dette viser at det legges til rette for eierskap gjennom holdingselskaper for å benytte skattereglene.

Uttak av utbytte fra holdingselskap til

⁵² Men ca. 20 prosent av aksjeverdiene ble kjøpt fra personlige aksjeeiere som ble beskattet for gevinsten i salgsåret.

personlig aksjonærer er forventet å skje suksessivt, det vil si at en vesentlig del av gevinsten vil ligge igjen ubeskattet i eierselskapet og eventuelt tas ut av de personlige aksjonærene over lengre tid. Besluttet det uttak av utbytte fra holding-selskapet, er det forventet at det ønskes lavest mulig beskatning. Datamaterialet viser at av total gevinst ved salg av aksjer er ca. 29 prosent tatt ut eller avsatt som utbytte i 2016. Dette underbygger at vesentlige deler av realiserte gevinster beholdes ubeskattet i eierselskapene og tas ut suksessivt.⁵³ Videre viser bruken av mellombalanse og utbetaling av ekstraordinært utbytte i gevinståret at det planlegges for lavest mulig beskatning. Av utdelt utbytte fra de selgende selskapene i 2016 er 88,3 prosent ekstraordinært utbytte som er utdelt til og beskattet av aksjonærene i 2016. Dette er gunstig, siden skattesatsene på utbytte var forventet å øke fra 2016 til 2017. På denne måten ble det spart anslagsvis 1,6 millioner kroner i skatt. Dataene i

artikkelen viser at skatteplanleggingen skjer ved organisering av eierforhold til driftsselskaper i barnehagesektoren. De store verdiene som hentes ut fra driftsselskapene gjør slik skatteplanlegging og eierorganisering svært aktuell for aktørene i sektoren. Så lenge skatteplanleggingen skjer innenfor og ved bruk av eksisterende skatteregler, er dette fullt lovlig.⁵⁴

Verdiene i barnehagene skapes i hovedsak gjennom retten til å drive barnehage som gir sikre framtidige inntektsstrømmer fra det offentlige, gjennom verdiøkning på eiendom og ved at en kjøper ser synergieffekter som kan realiseres ved oppkjøp. De store realiserte verdiene vi ser i barnehagesektoren aktualiserer spørsmålet om kommunene har tilstrekkelig god kontroll med faktisk bruk av kommunale tilskudd til barnehager og om det trengs ytterligere reguleringer som sikrer at midler som bevilges til barnehager faktisk kommer barna til gode.

⁵³ Årsregnskapene for 2017 viser at selgende selskaper har delt ut ca. 6 % av aksjegevinsten som utbytte i 2017. Dette underbygger ytterligere poenget med tilbakeholdte ubeskattede gevinster.

⁵⁴ Zimmer (NOU 2016:5) påpeker dog at skatteplanlegging som er styrt vesentlig av ønsket om skattebesparelser og ikke av foretaks økonomiske overveielser, ikke vil bidra til økonomisk vekst. Det vil tvert om lett lede til samfunnsøkonomisk uheldig allokering av økonomiske ressurser.

REFERANSER

Aftenposten 23. april 2018. *Eierne i barnehagekonsern har tatt ut nesten 1 mrd.*

Antonsen, S. (2017). *Skatteplanlegging i velferdssektoren*. Fagbladet Samfunn og økonomi nr. 2/2017 s. 46–63.

BDO (2018). *Rapport: Markeds-sviikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren*. Rapport bestilt av Kunnskapsdepartementet.

Bisnode. www.soliditet.no/online/cc/companyReportSearch.sp

Brønnøysundregistrene. www.brreg.no/

Dagens Næringsliv 4. oktober 2017. *Barnehagegevinst på en halv milliard.*

DnR (Den norske Revisorforening) (2018). Brev til Skattedirektoratet: *Innspill til forenklingsprosjektet*.

Fallan, L. (2002). *Skatteplanlegging*. Oslo: Gyldendal.

Gjems-Onstad, O. (2015). *Norsk Bedriftsskatterett* (9. utgave). Oslo: Gyldendal.

Heggen Larsen, Tove (red.) (2018). *Lovlig rik på barnehager?* Oslo: Res Publica.

Jensen, Bjarne et. al. (2018). *Kommersialisering av fellesgodene. Virkninger av skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader*. Rena: Skriftserien nr. 2-2018. Høgskolen i Innlandet.

Kaldestad, Yngve og Møller, Bjarne (2016). *Verdivurdering. Teoretiske modeller og praktiske teknikker for å verdsette selskaper*. (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.

Naas, H., Brusgaard, C., Ilstad, K. & og Svensen, C. (Advokatfirmaet Thommessen AS) (2011). *Norsk internasjonal skatterett*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2014:13. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. (Scheel-utvalget).

NOU 2016:5. *Omgødselsregel i skatteretten*. (Fredrik Zimmer).

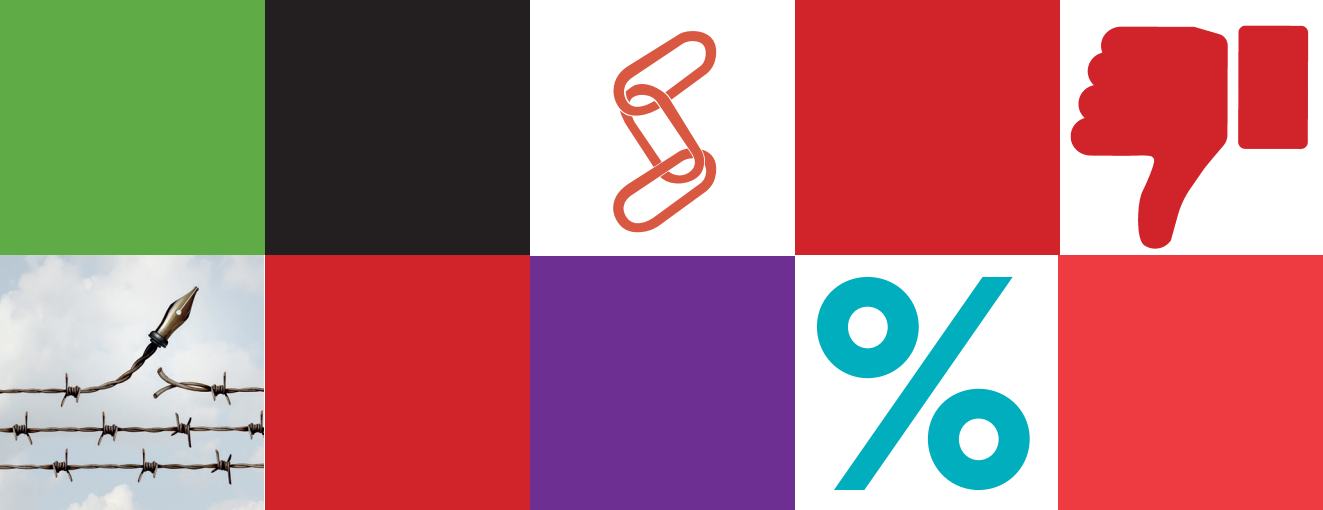
Skaar, A. Aa., Kristensen, R. K. (2017). *Lærebok i bedriftsskatterett*. Oslo: Gyldendal Juridisk.

Schwencke, H.R., Haugen, D.O., Baksaas, K.M., Stenheim, T. & Avlesen-Østli, E. (2018).

Årsregnskapet i teori og praksis 2017. Oslo: Gyldendal.

Telemarksforskning (2018). *Kostnader i barnehager 2016*. TF-rapport nr. 426. Rapport for utdanningsdirektoratet.

Zimmer, F. (red.) i samarbeid med **BAHR** (2014): *Bedrift, selskap og skatt* (6. utgave). Oslo: Universitetsforlaget. **Zimmer, F.** (2013): *Lærebok i skatterett* (7. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.



Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Formålet med Fagbladets Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler. Det skal fremme debatt og styrke kommunikasjonen mellom forskere og yrkesutøver på ulike felt. Det skal stimulere til forskning og bidra til at faglig politikk og beslutninger tas på kunnskapsbasert grunnlag. Samtidig skal det sikre at forskning når ut til et bredt publikum.

Tidsskriftet skal avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering. Et hovedtema vil være: Hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet i Norge. Sentrale aspekter er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikere, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning. Vitenskapelige artikler knyttet til å beskrive og vise utviklingstrekk ved den norske modellen er viktige.

Foruten vitenskapelige artikler, tar tidsskriftet imot kommentarartikler, aktuelle bokenmeldelser og debattinnlegg. Redaksjonen avgjør hva som trykkes.

RETNINGSLINJER FOR MANUSKRIPTER

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg arbeider redaksjonen for å inspirere til relevante artikler. Alle artikler vil bli gitt en redaksjonell behandling. Redaksjonen avgjør om temaet passer tidsskriftets formål og profil og har et faglig innhold og en form som gjør det aktuelt å bruke artikkelen.

Artikler som er trykket kan legges i åpne institusjonelle arkiv, dersom kilde oppgis.

FAGFELLEVRDERING

Artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfellevurdering. Forfatternavn blir da tatt bort, slik at den som vurderer ikke kjenner forfatterens navn. Forfatteren vil få tilsendt kommentarer og endringsforslag, og kan dermed gjøre nødvendige endringer før publisering. Deretter kan det bli det en ny runde fagfellevurdering. Artikler som er fagfellevurdert blir merket som det i tidsskriftet.

Fagfellevurdering er en krevende og arbeidsom prosess som tar tid. Vi forutsetter at den som har et manus til fagfellevurdering, ikke sender samme manus til andre tidsskrifter.

FORFATTERINSTRUKS

Manuskriptet sendes elektronisk til bjarne.jensen@inn.no

Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman.

Artiklene skal normalt være på ca. 40.000 tegn og ikke være lenger enn 60.000 tegn, inkludert et sammendrag på maksimum 200 ord. Figurer og tabeller skal være nummerert, og ha en egen tekst som kort beskriver hva vi ser.

Gi en kort forfatteromtale på egen fil og legg ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-post-adresse.

Referanser føres opp i APA-standard. Eksempler på hvordan dette gjøres, finner du blant annet her:

<http://www.hihm.no/Hovedsiden/Bibliotek/Studiehjelp>. Artikler til neste nummer må være innsendt innen: 1. april 2020.

Postboks 7003, St. Olavs plass • 0130 OSLO
Telefon 23 06 40 00

BESØKSADRESSE

Keyzers gt.15 • Inngang Munchs gate • 0165 Oslo
www.fagbladet.no

Send tips til tips@fagforbundet.no