

Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

EGENREGI ELLER KONKURRANSE-
UTSETTING

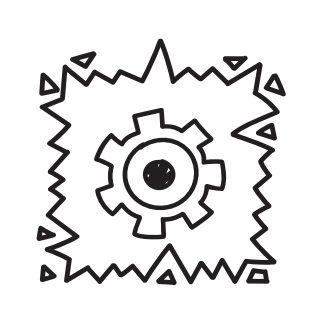
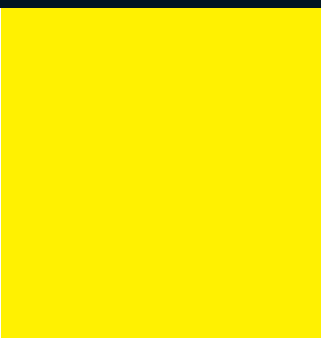
JAN-EGIL KORSEBERG OG
ØYSTEIN SOLEVÅG

KOMMUNAL VIRKSOMHET –
TIL BESTE FOR SAMFUNNET
OG INNBYGGERNE

FANNY VOLDNES

KOMMUNAL FORMUES-
FORVALTNING

BJARNE JENSEN OG GUNNAR GUSSGARD



REDAKSJONS RÅDET



Bjarne Jensen

Professor i offentlig økonomi og tidligere ansatt ved Høgskolen i Hedmark. Sosialøkonom 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 fra BI (1988) og cand. philol fra Universitetet i Oslo (2000). Var leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet i ni år, og er nå spesialrådgiver i Kommunekonsult og Fagforbundet. Hun har revisorbevilling, og arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble ansatt i Fagforbundet i 2010 og kom fra nestlederstilling i næringspolitisk avdeling i LO. Har de siste 15 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 offentlig utvalg for LO.

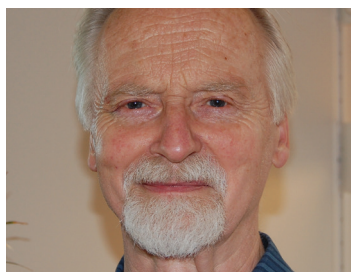
fanny.voldnes@fagforbundet.no



Nils Aarsæther

Dr.philos. og professor emeritus ved Universitetet i Tromsø, Institutt for samfunnsvitenskap. Forskningsfelt: Lokalt demokrati, kommunal planlegging og næringsutvikling. Aarsæther har arbeidd med disse tema i Nord-Norge, i dei nordiske landa, og mot russiske og kanadiske kommunar. Han virka som professor i samfunnsplanlegging 1993–2017, og deltok i evalueringa av plan- og bygningslova, ferdigstilt i 2018. Forskinga er følgd opp gjennom lærebøker, foredrag, rådgiving og politikk. Aarsæther var leiar av Troms Nei til EU 1991–1996, vald inn i Senterpartiets sentralstyre 2005–2013 (no utan partitilknytning). Han har engasjert seg sterkt i motstanden mot samanslåing av kommunar og fylke, der dette har skjedd på tvers av lokal vilje.

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. Kommunkandidatutdanning 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, med strategi- og planarbeid som ansvarsområde. Følger med på virkninger av reformene i offentlig sektor i samarbeid med Lokalsamfunnsforeningen. 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/presseetikkk/profesjoner, mediernes dekning av politikk og fagbevegelse samt arbeidsforhold og omstillinger i offentlig sektor.

paul.bjerke@de-facto.no

INNHold

Leder fagredaktør Bjarne Jensen	4
Hva vet vi? Bjarne Jensen	5
Egenregi eller konkurranseutsetting Jan-Egil Korseberg og Øystein Solevåg	9
Vi gjør det selv! Stein Guldbrandsen	24
Kommunal virksomhet – til beste for samfunnet og innbyggerne Fanny Voldnes	27
Skal vi virkelig gjøre det på denne måten? Bengt Karlsson, Dagny Adriaenssen Johannessen, Heidi Haukelien, Kenneth Arctander, Helene Bank, og Marit Borg	40
Kommunal formuesforvaltning Bjarne Jensen og Gunnar Gussgard	42
Konkurranseutsettingen ødelegger konkurransen Kristin Reichborn-Kjennerud	50
Eldrebølgen i et nytt perspektiv Sindre Farstad	52
Ulikhet og regnskap – noen sammenhenger og tiltak Fanny Voldnes	72
Helsefagarbeideren, yrkesfaglæreren og det tredelte klasserommet Else Marie Johansen	74

Fagbladet SAMFUNN ØKONOMI

Redaksjonen avsluttet 7.12.2020
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

Redaksjonell tilrettelegging:
Kirsti Knudsen
Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri: Ålgård Offset AS

BESØKSADRESSE

Keyers 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

I dette nummeret av Samfunn og økonomi har vi artikler som beskriver sider ved kommersialisering av velferdstjenester. Denne tematikken er også behandlet i flere tidligere numre av tidsskriftet.

Det er komplisert å analysere hvordan de samlede effektene knyttet til velferdstjenester vil være ved offentlig drift i egenregi i forhold til konkurranseutsetting og markedsløsninger. En viktig problemstilling er om bruk av kommersielle foretak gir lavere samfunnsøkonomiske kostnader og bedre offentlige tjenester enn om det offentlige selv driver i egenregi.

Hovedkonklusjonene fra nyere forskning og dokumentasjon om dette er at det er usikkert om det i det hele tatt er slike gevinster. Der kontrakten kan synes gunstig når det offentlige kjøper tjenesten fra en privat leverandør, skyldes dette oftest at de ansatte betaler prisen i form av lavere lønninger eller pensjoner. Samfunnsnyten av dette er tvilsom. Når vi dessuten beregner provenytapet for det offentlige av dette gjennom lavere skattegrunnlag fra de ansatte, er effekten for eksempelvis en kommune ofte negativ, også i mer bedriftsøkonomisk forstand.

Kommersialiseringen har i tillegg konsekvenser for en rekke andre viktige samfunnsforhold og samfunns mål. I hovedsak er konsekvensene av å overføre velferdstjenestene til private kommersielle foretak negative for de samfunns målene vi har i Norge.

Viktige effekter ved kommersialisering av velferdstjenester er oppsummert i neste artikkel i dette nummeret av Samfunn og økonomi. Oppsummeringen setter forhåpentligvis de andre artiklene i dette nummeret inn i en samlet ramme. Vi har også et par kommentarartikler med grunnlag i studier av sider ved kommersialisering av velferdstjenester. De øvrige artiklene i dette nummeret tar ikke opp kommersialisering av velferdstjenester i full bredde, men belyser

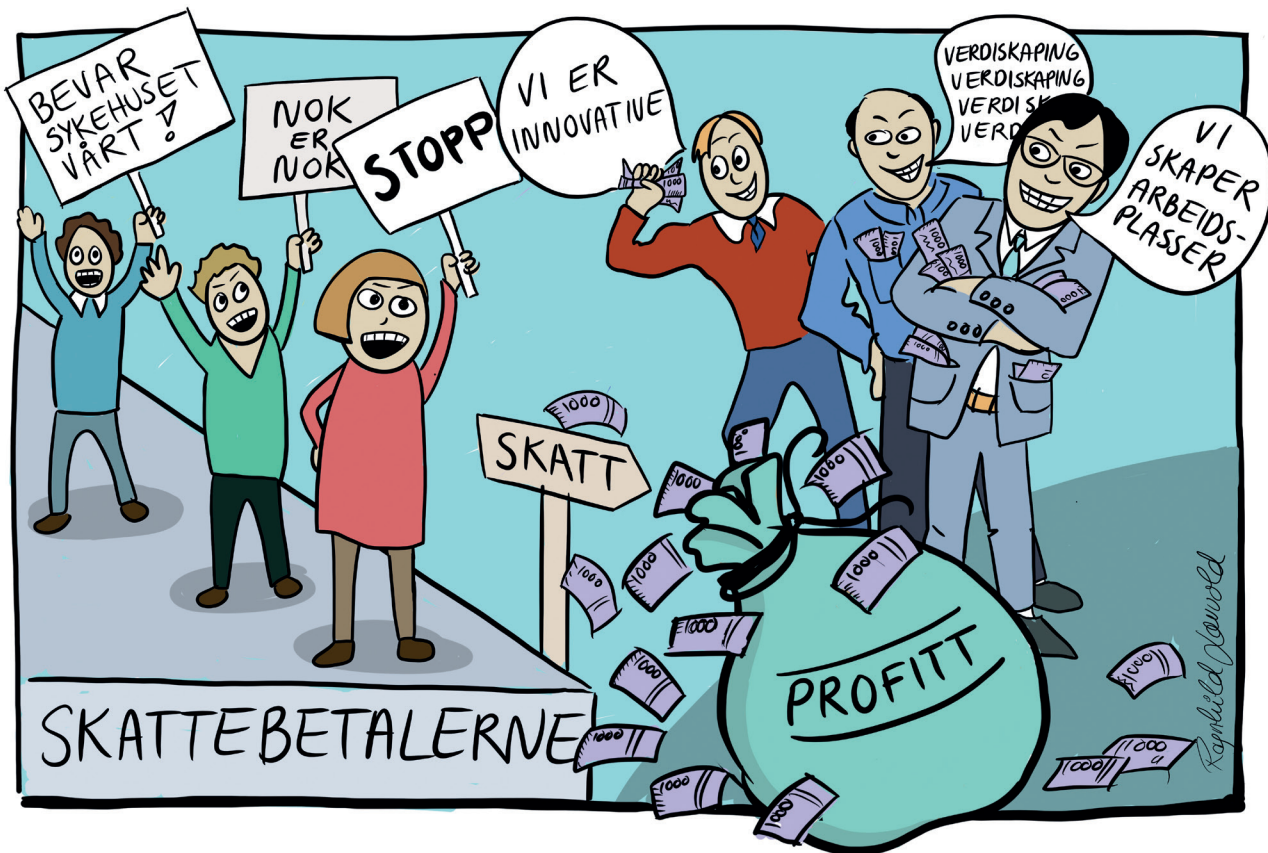
momenter som ikke er beskrevet i tidligere numre av tidsskriftet. I tillegg er ett konkret eksempel fra renovasjon grundig dokumentert.

Noen av rammebetingelsene for økonomien generelt og for velferdstjenestene som sådan er også beskrevet i dette nummeret. Om vi har råd til velferden, og kan rekruttere tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft, trekkes ofte fram som utfordringer for velferdstjenestene. Her følger vi opp artikler i tidligere numre om eldrebølgen og om helsefagarbeidere.

Oppsummert viser den kunnskapen vi presenterer i dette nummeret – og som utfyller det som er tatt opp tidligere – at det er behov for å gå grundig inn på de ulike sidene ved kommersialisering av velferdstjenester og andre felles tjenester. Analysene må foretas nøkternt og med grunnlag i fakta. Om mulig bør effektene analyseres i et langsiktig perspektiv. Ikke sjelden kan samfunnsdebatten om kommersialisering av velferdstjenestene framstå som litt overfladisk og dogmatisk, både fra den ene og den andre siden. Vi er tjent med en saklig og kunnskapsbasert samfunnsdebatt om disse spørsmålene.

Utredningen *Private aktører i velferdsstaten* ble lagt fram etter at redaksjonen var avsluttet. Hovedtemaet er: Hvor lønnsomme er kommersielle aktører som leverer velferdstjenester, og er direkte kostnader forskjellige om tjenestene leveres av kommersielle aktører eller ved offentlig egenregi? Vi er opptatt av hva som gir best resultater i et helhetlig perspektiv, det vil si samfunnsøkonomiske virkninger. Vi må ta hensyn til samlede kostnader – også indirekte kostnader – og skatteinntekter, og andre samfunnsmessige hensyn som beredskap og samfunnsikkerhet når slike spørsmål skal vurderes.

Bjarne Jensen



HVA VET VI?

Offentlig egenregi eller privat kommersiell utvikling og drift av fellestjenester og offentlige velferdsgoder. Hva er å foretrekke?

Bjarne Jensen professor emeritus

Tidlig på 1990-tallet kom det også i Norge offentlig utredninger som anslo eventyrlige gevinster ved å konkurranseutsette, privatisere og innføre markedsliknende organisering i fellestjenester og offentlige velferdsgoder (NOU 1991:28 *Mot bedre vitende*). Anslagene var åpenbart helt urealistiske når de viste at vi ved slike mekanismer kunne frigjøre mer enn 25 prosent av samlet sysselsetting i landet eller mer enn 25prosent av brutto nasjonalprodukt. I dag er forskerne mer nøkterne, og etter hvert foreligger det analyser som viser kostnadsmessig:

- Små gevinster
- Hverken gevinster eller tap
- Store tap

Det som er felles ved analysene av bestemte tjenesteområder er at det ikke tas hensyn til mer indirekte forhold som kostnadene ved å tilrettelegge og gjennomføre markedsløsninger (transaksjonskostnader), virkninger på skatteinntekter, virkninger på samfunnssikkerhet og beredskap, ulike virkninger på kort og lang sikt og virkninger på inntektsfordelingen.

Hovedbegrunnelsen for egenregi gjennom kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet

Når fellesgoder og velferdstjenester ivaretas gjennom offentlig sektor, finansieres av felles skatter og avgifter og søkes fordelt etter behov, er den viktigste økonomiske begrunnelsen at markedsløsninger eller mer kommersielle løsninger på disse områdene ikke fungerer eller ikke gir de resultatene vi ønsker. Markeder for offentlige velferdstjenester og andre offentlige fellestjenester oppfyller ikke grunnleggende forutsetninger for at markeder skal fungere effektivt. De viktigste begrunnelsene er:

De fleste av de andre renovasjonsselskapene i samme situasjon valgte å sitte på gjerdet. Mandag 18. september 2017 ble konkurransen registrert, og kreditorene sikret drift av bilene i 140 kommuner ut den uka.

- Etterspørselen bestemmes ikke av markedsdeltakernes inntekter, men av offentlige budsjetter.
- Prisene bestemmes ikke i markedet, men av offentlige myndigheter.
- Det er ikke fri adgang for å etablere seg i disse markedene.

Mange av virksomhetsområdene er monopoler. Da vet vi at kommersielle monopoler gir dårlige resultater for alle andre enn eierne av monopolet. Oppløsning av monopoler basert på kunstige markeder (kvasimarkeder) er nærmest umulig å få til å fungere slik gode markeder skal fungere. Eksempler er post, jernbane, nett for energiforsyning og havner.

Drivkraften for gode løsninger er forskjellig i offentlig egenregi og i kommersielle markedsløsninger

Den vanligste begrunnelsen for at konkurranse og markedsløsninger gir gevinster i form av mer effektive velferdstjenester og fellestjenester er at konkurranse i markeder gir insentiver som i seg selv utløser bedre og mer effektive løsninger. Derfor er virkemidlene å skape markeder med konkurranse og konkurranse. Selve drivkraften i virksomhetene er å oppnå størst mulig fortjeneste. Det oppnås når inntektene for tilbyderne er høye og kostnadene er lave. Derfor blir drivkraften i virksomhetene gjerne kombinasjoner av inntektsmaksimerende eller kostnadsminimerende atferd.

Når offentlig sektor ivaretar fellesgoder og velferdstjenester i egenregi, er hoveddrivkraften å sørge for å få størst mulig velferd fra de ressursene som disponeres. Virkemidlene er budsjettbevilgninger, organisering og ledelse, bedriftskultur, rekruttering, bemanning og personalutvikling, driftsanlegg og -utstyr og driftsopplegg, med videre. Avgjørende for effektivitet er evnen å utvikle prosesser og gjennomføre virksomheten.

Det offentlige har et større register av virkemidler å spille på ved egenregi enn ved konkurranseutsetting. Om insentivene ved markedsløsninger og konkurranseutsetting gir bedre

offentlige tjenester enn insentivene i offentlig egenregi, er høyst tvilsomt.

Tre metoder for å sammenligne egenregi og kommersielle markedsløsninger

I en fagfelle-vurdert artikkel i Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017 (*Offentlig eller privat utbygging og drift av fellestjenester – hva lønner seg?*) ble problemstillingen om det er grunn til å forvente lavere kostnader og bedre offentlige tjenester ved konkurranseutsetting og markedsløsninger drøftet. Problemstillingen ble vurdert ut fra tre metoder:

1. Økonomisk-teoretiske vurderinger.
2. Hva viser forskning som sammenligner privat kommersiell drift og egenregi?
3. Analyse av forskjeller i kostnadskomponentene for offentlig egenregi og kommersiell drift.

Gjennomgangen av teori og forskning om dette tas ikke opp her, men oppsummeringen og hovedkonklusjonene er gjengitt i litt bearbejdet og supplert form. Hovedkonklusjonene er bekreftet av nye publikasjoner, og underbygges også i andre artikler i dette nummeret av Samfunn og økonomi:

- Teoretiske analyser og resultater fra empiriske undersøkelser fra de siste årene viser at det ikke kan dokumenteres eller forventes at overføring av offentlige velferdstjenester og andre fellestjenester til private kommersielle foretak gir lavere kostnader eller høyere kvalitet på fellestjenestene. Dette er en robust konklusjon.
- I kapitalkrevende virksomheter der renta er den viktigste kostnadsfaktoren, vil det klart gi høyere kostnader for det offentlige å leie bygninger eller bruke OPS. Dette innebærer systematisk transport av milliardbeløp i skatteinntekter fra skattebetalerne til eierne av slike kapitalobjekter. Det skyldes at det offentlige har bedre tilgang på kapital, og at den prisen som betales for kapitalen – renta – er lavere for offentlige enn for kommersielle

virksomheter, siden risikoen knyttet til kapital er høyere i kommersiell virksomhet enn i egenregi. Derfor kan kapitalkrevende fellesgoder og infrastruktur løses med lavere kostnader i egenregi enn gjennom kommersielle løsninger. Lavere kostnader er en fordel for både innbyggerne i et land og de kommersielle næringsvirksomhetene. Det er viktig å unngå at privat risikokapital kan søke tilflukt i offentlig virksomhet.

- Sammenligning av kostnadskomponentene i offentlig egenregi og private kommersielle foretak dokumenter at de ansattes lønnsnivå er lavere i private kommersielle virksomheter enn i offentlig egenregi. Det gjelder både ansatte med høyere utdanning og dem med lavere utdanning. Men forskjellene er størst for personer uten høyere utdanning. Pensjonsordningene er klart dårligere i private kommersielle enn i offentlig egenregi.
- Egenregi gir høyere skatteinntekter til det offentlige enn om private kommersielle foretak driver virksomheten. Fellesgodene genererer betydelige skatteinntekter fordi en vesentlig del av utgiftene til fellesgodene nettopp er lønnskostnader. Skatteinntektene er høyest der velferdstjenestene er organisert i offentlig egenregi, og lavere ved konkurranseutsetting til kommersielle foretak. Redusert lønn og dårligere pensjonsordninger reduserer de ansattes inntekter og dermed også den skatten de betaler. «Nettovirkningen» for det offentlige når lavere lønn og pensjon er hovedårsaken til lavere kostnader er derfor gjerne bare halvparten av inntektsreduksjonen. Samlet betyr det at en eventuell utgiftsreduksjon knyttet til konkurranseutsetting av en offentlig fellestjeneste må kompensere for dette.
- Empiriske analyser indikerer at merutgifter i form av transaksjons- og omstillingskostnader utgjør ca. fem prosent av kontraktskostnadene knyttet til konkurranseutsatte tjenester. Tar vi med virkningene på skatteinntektene, må den direkte utgiftsreduksjonen

ved konkurranseutsetting være over ti prosent av kontraktssummen før det fører til en netto kostnadsgevinst for det offentlige i et helhetlig regnestykke.

- Den viktigste dokumenterte økonomiske virkningen av å overføre offentlige tjenester fra offentlig egenregi til private kommersielle foretak er økte inntekter for eierne av foretakene på bekostning av lavere inntekter og dårligere pensjonsordninger for de ansatte. Ved offentlig egenregi går inntektene direkte til tjenestene som ytes, mens målet for private kommersielle er et økonomisk drives overskudd. I barnehagesektoren utgjorde overskuddene ca. seks prosent av driftskostnadene som gjennomsnitt for perioden 2009–2013, mens de for sykehjemmene utgjorde ca. fire prosent som gjennomsnitt for samme periode.
- Når vi skal vurdere om det er lønnsomt å overføre offentlige velferdstjenester fra egenregi til private kommersielle foretak, er det også en rekke konsekvenser for andre viktige samfunns mål og -forhold som må tas med i en helhetlig vurdering. Gjennomgående taler disse forholdene for at egenregi er mer fordelaktig enn å overføre offentlige tjenester til private kommersielle aktører. Slike forhold er:

Innovasjon og IKT: Det er ikke dokumentert at private kommersielle aktører gir bedre innovasjon og bedre muligheter til å utnytte IKT for å utvikle og effektivisere. Det er mer sannsynlig at slike muligheter blir svekket.

Fordelingsvirkninger: Dersom utjevning av inntekter er målet, er det relativt klart dokumentert at overgang til private kommersielle bidrar til økte forskjeller.

Samfunnsikkerhet og risiko: De store konkurserne i renovasjonsbransjen og skandalene når det gjelder sikkerhet ved beredskap og personvern knyttet til outsourcing av IKT, indikerer at offentlig egenregi gir bedre samfunnsikkerhet enn private kommersielle aktører.

Virkninger på lang og kort sikt: Vi ser flere eksempler på at økonomiske virkninger på kort og lang sikt endres ved å overføre offentlige tjenester til private kommersielle foretak. På kort sikt er det mange eksempler på at strategisk prising eller underprising for å vinne anbud kan gi lavere kostnader, mens vi ved reforhandling av kontrakter og nye anbud ser en sterk kostnadsøkning og få deltakere i anbudsrundene.

Styringsmuligheter: Det offentlige har et bredere spekter av virkemidler til disposisjon når virksomheten drives i egenregi sammenlignet med at den er konkurranseutsatt til private kommersielle. Ved konkurranseutsetting er virkemidlene knyttet til å utvikle et godt og fungerende konkurransemarked og utvikling av selve anbuds- eller innkjøpssystemet. Ved egenregi har det offentlige direkte kontroll over virksomhetene, og kan styre og utvikle den ut fra målene for virksomheten gjennom for eksempel ledelse, personell og personellutvikling, investeringer og driftsopplegg.

Befolkningen har gradvis blitt mer skeptisk til bruk av kommersielle markedsløsninger i offentlige tjenester de senere årene. På generelt grunnlag svarer et lite flertall at de er ganske eller svært negative til konkurranseutsetting, mens et mindretall oppgir at de er ganske eller svært positive (Bjørnu m. flere (2019). *Når velferd er til salgs*. FAFO.)

Valget mellom egenregi og markedsløsninger gjennom private kommersielle foretak dreier seg også om hva slags samfunn og offentlig sektor vi ønsker å utvikle. Dersom vi bygger opp systemer i offentlig sektor hvor konkurranse og egeninteresser skal være drivkreftene, vil det også føre til at slike drivkrefter kan bli styrende for virksomhetene og vil prege dem.

Også rommet for frivillig og ideell virksomhet innenfor velferden reduseres. Derfor vil offentlig fellestjenester styrt av konkurranseutsetting og markedsløsninger gi oss en annen offentlig sektor og et annet samfunn enn det vi vil få om de drives i egenregi.

Jan-Egil Korseberg tidligere daglig leder
i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap
Øystein Solevåg daglig leder i ÅRIM

Egenregi eller konkurranseutsetting

Et case fra Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap

Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap ble sommeren 2017 rammet av konkursen i RenoNorden AS. I representantskapet i august 2017 ble det fattet vedtak om å etablere RIR Transport AS, og administrasjonen ble bedt om å legge fram en evaluering av egenregidriften av innsamlingstjenestene i selskapet innen 2020. Evalueringsrapporten beskriver driftssituasjonen etter to år som positiv med et tilfredsstillende økonomisk resultat, det vil si at RIR Transport AS i den tiden selskapet har eksistert har gjennomført innsamling etter de samme kravene som gjaldt for RenoNorden og til en kostnad som budsjettert. Det har vært en stor endring i bransjen i løpet av de siste to årene etter tre store konkurser blant landsdekkende innsamlingsselskaper. Mer av den kommunale innsamlingen gjøres i egenregi enn det som var vanlig tidligere. Nå er bare ca. 50 prosent av husholdningene i Norge renovert av private selskaper etter konkurranseutsetting. Avfall Norge har gjort en sammenligning av de 30 selskapene som har vært med i deres benchmarking de senere årene, og det er ikke mulig å påvise noen systematisk forskjell i kundetilfredshet, driftseffektivitet eller gebyrnivå når det gjelder utsettingsgrad.

Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap (RIR) har ansvaret for den kommunale renovasjon i Molde, Hustadvika, Gjemnes, Rauma og Aukra kommuner. Fra 1. oktober 2016 tok RenoNorden Norge AS (RN) over kontrakten med RIR IKS om innsamling i alle RIR-kommunene. Oppstarten gikk veldig bra, og alt var godt forberedt fra både RNs og RIRs side.

Sommeren 2017 fikk RIR informasjon fra ledelsen i RN om at kontrakten var en av flere som de tapte penger på (senere opplyst til 3,5 millioner kroner pr. år), og at risikoen for konkurs var til stede. De satte fram tilbud om å avslutte kontrakten. Det samme tilbudet ble gitt til de andre selskapene med tapskontrakter. Administrasjonen i RIR hadde god kontakt med disse. Det ble enighet mellom RIR og RN om å avslutte kontrakten mot en godtgjøring, og at RIR skulle ta over driften pr. 1. september 2017 som en virksomhetsoverdragelse. Alle biler og ansatte ble overført til RIR Transport AS (RT), et selskap som ble etablert for denne situasjonen. De fleste av de andre renovasjonsselskapene i samme situasjon valgte å sitte på gjerdet. Mandag 18. september 2017 ble konkursen registrert, og kreditorene sikret drift av bilene i 140 kommuner ut den uka.

Situasjonen som oppsto i juni ble hele tiden drøftet med styret. Styreleder og ekstern advokat var med i forhandlingene som ble ført med konsernledelsen i RN. Forhandlingene inneholdt børssensitivt materiale, og RIR var derfor pålagt taushetsplikt av Oslo Børs. Mediene rettet sin oppmerksomhet mot RN etter kritiske børsmeldinger, og da avtalen ble signert den 6. juli, gikk RN ut med børsmelding umiddelbart. Etter offentliggjøring av saken var det mulig for administrasjonen i RIR å legge fram avtalen for representantskapet i et ekstraordinært møte den 18. august. For at alle interesserte fra eierkommunene skulle få samme informasjon, ble det i forkant arrangert et eiermøte. Her møtte de fleste rådmennene også.

Representantskapet fattet i dette møtet følgende vedtak: «Representantskapet i RIR IKS støtter styrets vedtak om å overta driften

i egenregi fra 1. september 2017. Representantskapet ber styret foreta en evaluering innen 2020, slik at ny anbudsutsetting blir et reelt alternativ når den tid kommer.»

Nåsituasjonen med drift i egenregi

Forutsetningene

Det må sies at det var flere elementer av flaks i overtakelsen fra RN. RIR hadde nemlig liten kompetanse på drifting av en bilpark med komprimatorbiler. RIR hadde heller ikke arbeidsledererfaring for renovatører, og i tillegg var flere av sjåførene RIR overtok utlendinger uten særlig godt norsk språk. Men det viste seg at ansatte hos den forrige kontraktsparten på innsamling var interessert i å begynne i RIR Transport. Det gjaldt både avdelingslederen gjennom mange år og en formann med språkkunnskaper. I tillegg hadde RIR akkurat fått tilgang på en tomt i nærheten med muligheter for parkering under tak for alle renovasjonsbilene. RN hadde leid et annet utendørs areal, som RIR nå slapp å betale leie for.

Da RT tok over, ble kravene som anbudet bygget på lagt til grunn. RT skulle ha de samme kravene som RN hadde greid å innfri de første 11 månedene av sin kontrakt. Det eneste som ble gjort om fra starten var at de taktiske elementene i prismodellen fra RN ble fjernet. Det vil si at RT fikk betalt det samme for å tømme en 140-liters dunk uavhengig av hva som var i den eller hvem som eide den. RN hadde gitt taktiske priser for eksempel på tømming av næringskunder (det er noe forskjell i prisene mellom husholdning og næring fremdeles, for eksempel på grunn av lengre henteavstand for næringsdunkene).

Tariffavtalen renovatørene hadde ble videreført så lenge den gjaldt, det vil si til 30.4.2018. Ingen av de ansatte var organisert, og RT ble heller ikke meldt inn i noen arbeidsgiverorganisasjon ved oppstarten.

Kommunikasjon

En av gevinstene som kom ganske raskt var en enklere kommunikasjon og «kortere vei» mellom RIRs kundesenter og bilene. Alle bilene

Tabell 1: Anbud levert inn til RIR i 2015.

Opsjoner utløst 1. okt. 2016	Mottatt tilbud fra anbud i desember 2015				
	Pris pr. driftsår				
	RenoNorgen	Lev 2	Lev 3	Lev 4	Lev 5
Innsamling rest. og mat	6 229 602	7 272 669	7 385 220	8 907 874	6 109 200
Innsamling papir og plast	2 979 269	3 644 693	4 483 882	3 696 394	9 421 341
Hyppigere innsamling	69 914	112 320	77 792	107 900	115 440
Hytterrenovasjon	439 550	884 000	997 581	837 616	1 076 205
Innsamling glass/metall til returpunkt	185 100	740 400	882 310	771 250	2 344 600
Småopsjoner					
Sum renovasjon husholdning	9 903 435	12 654 082	13 826 785	14 321 034	19 066 786
Innsamling kommunale næringskunder	367 042	697 840	1 243 970	713 648	1 003 886
Innsamling RIR Næring kunder i distrikter	367 991	743 405	3 022 074	877 064	767 196
Sum renovasjon næring	735 033	1 441 245	4 266 044	1 590 732	1 771 081
SUM husholdning + næring	10 638 468	14 095 327	18 092 829	15 911 766	20 837 867

Tabell 2: Reell kostnad 1. år av kontrakt med RenoNorden.

Opsjoner utløst 1. okt. 2016	Mottatt tilbud fra anbud i desember 2015	Bokført kostnad til renovasjon fra regnskapet i RIP IKS	
	Pris pr. driftsår	1. okt. 16–1. sept. 17	Estimert 12 mnd.
	RenoNorden		
Innsamling rest. og mat	6 229 602		
Innsamling papir og plast	2 979 269		
Hyppigere innsamling	69 914		
Hytterrenovasjon	439 550		
Innsamling glass/metall til returpunkt	185 100		
Småopsjoner			
Sum renovasjon husholdning	9 903 435		
Innsamling kommunale næringskunder	367 042		
Innsamling RIR Næring kunder i distrikter	367 991		
Sum renovasjon næring	735 033		
SUM husholdning + næring	10 638 468	9 928 266	10 830 836

ble oppgradert med bedre telefoner. Kundesenteret eller formannen kunne få tak i sjåførene som var ute på rute mye raskere enn tidligere, for å om dirigere eller sende dem tilbake for å rette feil. Det har selvsagt vært et ønske at kundesenteret i RIR kunne ringt alle sjåførene, men på grunn av språkproblemene til noen av dem må formannen ta denne jobben.

Endring av «kontrakten»

RIR har med en egenregimodell nå muligheten til å gjøre endringer som var umulig under en kontrakt som var spesifisert i 2015. Eksempel på dette kan være å tilby henting av beholder ved husveggen eller splitte hytterrenovasjonen

opp i kildesorterte fraksjoner. Begge disse endringene kan nå gjennomføres uten at det krever reforhandling av kontrakten. I tillegg er det gjort endring av ruter for å tilpasse lengden av arbeidsdagen slik at sjåfører og biler blir best mulig utnyttet.

Tariffavtale

Allerede i Eiermøtet i august 2017 ble det sett på som et problem at noen i RIR skulle ha en annen tariff, det vil si andre arbeidsvilkår enn resten, selv om dette paradoksalt nok ble godtatt så lenge sjåførene jobbet hos en underleverandør. Dette løste seg egentlig av seg selv, da verken arbeidsgiver eller ansatte hadde forhandlingsrett

Scenario				Nr. 1	Nr. 2	Nr. 3	Nr. 4	Nr. 5
Opsjoner utløst 1. okt. 2016	Fra anbud desember 2016	Bokført kostnad til renovasjon fra regnskapet i RIR IKS		Estimert drifts-kostnad Reno-Norden pr. juni 17	Estimert drifts-kostnad Reno-Norden pr. des. 17	Estimert drifts-kostnad Reno-Norden pr. des. 18	Regnskap RIR Transport 2018	Regnskap RIR Transport 2018
	Pris pr. driftsår	1. okt.16–1. sept. 17	Estimert 12 mnd.					
	Reno-Norden							
Innsamling rest. og mat	6 229 602							
Innsamling papir og plast	2 979 269							
Hyppigere innsamling	69 914							
Hytterrenovasjon	439 550							
Innsamling glass/metall til returpunkt	185 100							
Småopsjoner								
Sum renovasjon husholdning	9 903 435							
Innsamling kommunale næringskunder	367 042							
Innsamling RIR Næring kunder i distrikter	367 991							
Sum renovasjon næring	735 033							
Sum husholdning + næring	10 638 468	9 928 266	10 830 836	10 830 836				
Kommunisert tap på RIR-kontrakt fra RenoNorden				3 500 000				
SUM				14 330 836	14 330 836			
Glass/metall opsjon (pr. 2 okt. 17) (erstatte den gamle glassopsjonen)					1 017 705 -185 100			
SUM					15 163 441	15 163 441		
Indeksjustering 4,23 % fra 1. januar 2018 (Indeks Renovasjon – husholdningsavfall 2016K4–2017K4)						641 414		
SUM						15 804 855		
Overgang fra 3 % innskudd til 7 % (5 %) hybrid pensjon fra oktober 2018 Lønnsoppgjør i 2018 (differansen mellom 3 % og 4,65 %) Reduserte kostnader ved fortsatt bruk av gammel renovasjonsbil til glass-/metallinnsamling (estimat)							50 000 75 000 -75 000	
SUM driftskostnader RIR Transport							16 360 796	
Lønnsoppgjør i 2019 + helårsvirkning av oppgjøret i 2018 Økning driftskostnader pga. justeringer av leasingavtalen fra ti til åtte år for renovasjonsbiler								364 000 207 000
SUM driftskostnader RIR Transport								18 017 342

Tabell 3: Kostnadsscenarier 2017–2019.

i den eksisterende tariffavtalen. Da den gikk ut 1. mai 2018, måtte den derfor erstattes, og det var naturlig at den nye avtalen for arbeidsgivers del var i KS Bedrift (nå Samfunnsbedriftene). Utover høsten 2018 valgte også flere av de ansatte å organisere seg i Fagforbundet. Selve innmeldingen til denne tariffen ga faktisk ikke behov for særlige endringer, men lønnsoppgjørene etterpå har gitt sjåførene en bedre lønnsutvikling enn gjennomsnittet, siden de lå noe lavere enn øvrige ansatte i RIR.

Pensjonen er for RIR Transport gjort

innskuddsbasert hos Storebrand i henhold til dette alternativet i tariffavtalen. Det innebærer en hybridordning med 7 prosent innskudd og 2 prosent egenandel, noe som gjør den sammenlignbar med den ytelsesbaserte pensjonen som KLP har for de ansatte i RIR IKS. Den ekstra-kostnaden dette har påført selskapet går fram av den økonomiske oversikten nedenfor.

Bilparken

Ved oppstarten mente RN at de kunne greie seg med sju biler, men de innså i løpet av de første

månedene at det ikke gikk. Det ble derfor satt inn to biler til, men de var av eldre modell. Fra 1. oktober 2017 skulle RN etter kontrakten sette inn en ny bil for å hente glass- og metall-emballasje, men fordi de ikke fikk finansiert ny bil, leverte de ved virksomhetsoverdragelsen en eldre bil til denne oppgaven. Disse tre bilene er derfor senere erstattet av RT for å tilfredsstille det opprinnelige kravet om motorer som oppfyller utslippskravene i Euro 6 som RIR hadde satt i anbudet.

Økonomisk analyse

Fra tilbudene RIR fikk i anbudsprosessen i desember 2015 kan vi se hvordan de ulike

selskapene priset sine tjenester da (disse prisene ville ha blitt indeksjustert fram til 2018):

Her ser vi at RenoNorden var klart lavest i pris, både for renovasjon av husholdning isolert, men også om vi tar med opsjonene for innsamling av kommunale kunder og RIR Næringskunder ute i distriktene. Hos noen av de andre tilbyderne ser vi tydelige tegn på taktisk prising av enkelte opsjoner, for eksempel innsamling av papir og plast hos Lev 5 (9,42 millioner mot 4,48 hos nest dyreste) og innsamling av RIR Næringskunder hos Lev 3 (3,0 millioner mot 0,87 hos nest dyreste) Det er ukjent for RIR hva som var bakgrunnen for denne prisingen. En sammenligning mot faktisk bokført kostnad i

SWOT-analyse – egenregi

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"> Mindre avstand til abonnent Renovatorene er RIRere Bedre arbeidsvilkår for ansatte Bedre styring på drift og utvikling av kjernevirksomheten Bygger kompetanse i egen lokal organisasjon Bruker ikke prosjektpressur på innføring av ny innsamler Sikker leveranse av tjenestene Får ingen store kostnadshopp ved skifte av kontrakt 	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"> Ikke så stabilt forutsigbare kostnader Må ha egen tilgang på reservemateriell og personer Må følge opp tolv sjåfører i stedet for én kontaktperson/driftsleder Binder kapital ved kjøp av biler Får antakelig dårligere priser ved kjøp av biler Mer krevende å argumentere for høyere gebyr Organisasjonen fokuserer på drift i stedet for på kundene
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> Kan kontinuerlig innføre nye ordninger, ikke bare hvert sjette år Kan lettere innhente forslag til forbedringer fra renovatorene Kan utløse synergier med drift av anlegget/næring Kan innføre kostnadsreducerende tiltak som gir oss gevinsten 	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"> Manglende fokus på kostnadskontroll Sykefravær o.l. kan slå ut på servicegraden Arbeidskonflikter må løses av RIR Ulykker/havari av biler må løses av RIR

SWOT-analyse – konkurranseutsetting

<p>Styrker</p> <ul style="list-style-type: none"> Forutsigbare kostnader i hele kontraktsperioden Tydelig ansvar for hvem som skal gjøre hva Ikke noe ansvar for maskinhavari eller sykefravær e.l. 	<p>Svakheter</p> <ul style="list-style-type: none"> Mindre fleksibilitet i utvikling/utprøving av tjenestetilbudet Dårligere kontroll med drift Ingen eierskap til kjerneverdiene Krevende ved skifte av entreprenør Store og usikre transaksjonskostnader Mindre kontroll på dårlige lønns- og arbeidsvilkår
<p>Muligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> Lavere priser pga. stordriftsfordeler 	<p>Trusler</p> <ul style="list-style-type: none"> Konkurs og brudd i tjenesteleveransen Redusert servicegrad fordi leverandøren prioriterer kostnadskutt Høyere priser pga. liten konkurranse i markedet Feil selvkostregnskap pga. taktisk prising av leverandør

regnskapet viser at RIR betalte ca. 9,93 millioner kroner for innsamling i de elleve månedene RenoNorden hadde innsamlingsoppdraget. Estimert for et helt driftsår gir dette en årskostnad på ca. 10,83 millioner, som er ca. 192 000 kroner mer enn hva den opprinnelige kontrakten skulle tilsi. Dette avviket skyldtes ekstrakostnader i forbindelse med igangkjøringen høsten 2016.

Scenario 1: I møter med konsernledelsen i RenoNorden i juni 2017 fikk RIR bekreftet at de hadde et tap på kontrakten med RIR på ca. 3,5 millioner pr. år. Estimert driftskostnad for RIR-kontrakten var derfor ca. 14,33 millioner pr. år

Scenario 2: RIR utløste opsjon om innsamling av glass/metall ute hos abonnentene. For å løse denne oppgaven i henhold til kontrakten måtte RenoNorden ha gått til innkjøp av en ny renovasjonsbil og sannsynligvis ansatt en ekstra sjåfør. Det ville gitt en sannsynlig merkostnad på ca. 830 000 kroner. Årlig driftskostnad ville da steget til 15 163 441 kroner pr. desember 2017.

Scenario 3: Estimert driftskostnad for 2018 etter en indeksjustering på 4,23 prosent hadde vært ca. 15,8 millioner. Dette er da et fullt driftsår hvor RenoNorden utfører utløste opsjoner, men hvor bilparken består av åtte nye biler og to Scania 2009-modeller.

Scenario 4: RIR Transport AS startet opp 1. september 2017, og hadde i den forbindelse noen ekstraordinære oppstartskostnader. Dette gjaldt særlig etterslep av vedlikehold på de tre eldste bilene som fulgte med i overtakelsen fra RenoNorden. Første tilnærmede normale driftsår var 2018, hvor RIR Transport hadde samlede driftskostnader på 16,36 millioner.

Forskjellen fra RenoNorden var at de ansatte da hadde fått et godt lønnsoppgjør på 4,65 prosent (mot normalt ca. 3 prosent), og at RIR Transport fra oktober 2018 gikk over fra en 3-prosent innskuddsbasert pensjonsordning

til en hybridpensjon på 7 prosent minus 2 prosent egenandel. I tillegg ble det brukt tre gamle biler, mot to som i scenario 3. I summen på 16,36 millioner er det inkludert overhead kostnader fra RIR-konsernet på 595 000 kroner. Dette gjelder andelen av kostnader til ledelse, økonomi og regnskap, samt kostnader til diverse programvare og lisenser. Det er usikkert om RenoNorden har hatt en tilsvarende post i sitt driftsregnskap.

Scenario 5: Dette viser driftskostnader pr. 31.12.2019 på 18 017 342 kroner. Ved inngangen til 2019 ble lengden på leasingavtalen som ble overtatt fra RenoNorden endret fra opprinnelige ti år, til mer realistiske åtte år, fordi det er forventet levetid på slike biler. Dette er bedre tilpasset den opprinnelige avtalen som hadde varighet til 2024. Øvrige tillegg fra 2018 og et nytt godt lønnsoppgjør kommer også i tillegg.

Konklusjon – økonomisk analyse

Selskapet RIR Transport har vært underlagt samme kostnadskontroll og oppfølging som den øvrige virksomheten i RIR. Resultatet må sies å være tilfredsstillende.

SWOT-analyse

Det er gjennomført en SWOT-analyse blant sentralt ansatte i RIR (se side 13).

De vesentligste punktene her er at RIR ved egenregi får en sikkerhet for framtidige leveranser, som uansett hvor godt vi kvalitetssikrer kontrakten ikke er like høy med et privat selskap. Det er jo nettopp derfor en rekke samfunnskritiske tjenester er lagt til kommune, fylke og stat, for å sikre at de ikke faller vekk ved en konkurs. Et annet meget viktig punkt er at kommunene med drift i egenregi kan drive produktutvikling kontinuerlig, ikke bare ved hver anbudsrunde. Kravene – og dermed løsningene – endrer seg raskt på avfallsområdet. Det er bare å se hvor raskt plukking av avfall i naturen har blitt en folkebevegelse. Systemene og ansvarsforholdene må endres minst like raskt.

De siste to årene har sjåførene og øvrige ansatte i RIR Transport hatt en usikkerhet når det

gjelder sin arbeidssituasjon som har virket inn på flere måter. De viktigste er nok at lojaliteten har blitt mindre – «vi kan jo uansett miste jobben om et år» – og at rekrutteringsutfordringene har vært store, spesielt blant norske sjåførere. Det vil derfor fortsatt finnes noen muligheter til bedring av økonomien ved et vedtak om fortsettelse for selskapet.

Situasjonen ellers i landet

Det er mange selskaper som kom i samme situasjon som RIR etter konkursen i Reno-Norden, og som da måtte velge mellom egenregi og konkurranseutsetting. Mest likt er nok HIM (Haugalandet) som også valgte å etablere et eget transportselskap. Sirkula på Hamar gjorde også en evaluering høsten 2019, men de fleste har faktisk gått over til egenregidrift uten en forutgående grundig analyse. Nå er markedet delt i omtrent to like deler mellom egenregi og konkurranseutsetting. Dette er en kraftig forskyvning mot egenregi i forhold til for fire år siden.

En samlet oversikt over hva norske renovasjonsselskaper har valgt er ikke etablert. Fagforbundet viser hvor mange kommuner som har vært ofre for konkurser i bransjen og hva de har valgt, men de teller enkelte kommuner to ganger siden noen først brukte Veireno og deretter RN. Samfunnsbedriftene bruker ikke ressurser på å holde en slik oversikt oppdatert. Men noen selskaper som RIR har hatt kommunikasjon med i denne prosessen, er:

Sirkula på Hamar, som har gjort slikt vedtak: «Styret anbefaler at innsamling av husholdningsavfall drives i egenregi etter at midlertidig kontrakt med Nortransport er avsluttet. Opplegget for innsamling i egenregi legges frem for styret snarest i egen sak.»

Haugaland Interkommunale Miljøverk (HIM), som har gjort følgende vedtak:

- Drift i egenregi av HIM Transport AS videreføres som en fast ordning.

- HIM Transport AS etableres med faste lokaliteter på hhv. Årabrot og Toranaset miljøpark.

Innherred Renovasjon hadde ca. 65 prosent i egenregi fram til februar 2018, da de resterende 35 prosent ble avsluttet med Retur AS og lagt inn i deres eget selskap ReTrans Midt AS.

Midtre Namdal Avfallsselskap avsluttet da også med Retur AS og gikk inn i ReTrans Midt sammen med HAMOS og IR.

Renovasjonsselskapet for Drammensregionen (RfD) gikk ut med ny konkurranse etter utløpet av den midlertidige i forbindelse med konkursen, og fikk kun én tilbyder som endte etter forhandlinger med en pris som var ca. 50 prosent høyere.

Markedssituasjonen for innsamlere

I 2017 gikk både Veireno og RN konkurs. Retur AS hadde så store problemer at de kom seg ut av alle kontraktene de hadde i Midt-Norge i 2018, men gikk likevel konkurs i mars 2019. Det var da kun to store landsdekkende selskaper igjen – NordRen AS og Norsk Gjenvinning Renovasjon AS. Begge disse selskapene er fortsatt til stede i markedet. Restene etter RenoNorden i Sverige og Danmark er kjøpt av spanske Urbaser (gjennom Urbaser Nordic) som fra før er etablert i over 20 land i Europa, Amerika, Asia og Afrika. I Norge er de foreløpig bare representert av NordRen, som de har etablert Urbaser Nordic sammen med.

Framtidige alternativer

Det er i hovedsak to alternativer, egenregi eller konkurranseutsetting, men ved å splitte det første i to får vi disse tre alternativene: Videre drift i egenregi i RIR, etablere et større selskap i samarbeid med ÅRIM, og ny anbudsutsetting. I tillegg kommer ulike tidsperspektiver i alle disse alternativene.

Alternativ 1: Videre drift av RIR Transport AS

Alternativet innebærer at RIR Transport AS drives videre etter dagens driftsmodell. Selskapet har i dag tilhold i Årøsetervegen 2B. Denne tomten kan leies fram til 2024. Bilparken i RIR Transport er todelt. De fleste av bilene er ferdig avskrevet i 2024, mens tre nye biler ikke er ferdig avskrevet før i 2027. Det vil si at det vil være mulig å spre anskaffelse av nye biler over flere år. Dette alternativet bør velges.

Alternativ 2: Videre drift i større selskaper

ÅRIM, Ålesundregionens Interkommunale Miljøsekskap IKS er renovasjonsselskap for kommunene Giske, Haram, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Vestnes, Ørskog og Ålesund. Selskapet hadde også kontrakt med RN sommeren 2017. De hadde ikke en tapskontrakt, så de var ikke blant selskapene som ble tidlig informert om konkurstrusselen, men hadde allikevel forberedt en slik mulighet. Da konkursen var et faktum 18. september 2017, var de derfor relativt klare med sin løsning om å overta sjåfører og biler fra konkursboet. De valgte å legge disse ansatte direkte inn i ÅRIM. De har derfor nå 20 biler og 35 renovatører i selskapet. Totalt er det ca. 60 ansatte i ÅRIM.

I Midt-Norge har selskapene MNA (Midtre Namdal), IR (Innherrred) og HAMOS (Orkanger) vært utsatt for noe av det samme. Her hadde selskapene helt eller delvis satt inn-samlingen ut på anbud, og hadde kontrakt med ulike leverandører. Retur AS (ett av selskapene som også hadde gitt pris til RIR i 2015) hadde tilsvarende problemer som RN utover høsten 2017 og ba om å bli løst fra de kontraktene de hadde i Midt-Norge. (Retur AS gikk konkurs 1. mars 2019.) I januar 2018 ble derfor disse tre interkommunale selskapene enig om å legge alle biler og sjåfører i ett selskap – ReTrans Midt AS. De skrev i den forbindelsen: «Gjennom ReTrans Midt AS er det et mål å påvirke kvaliteten positivt, blant annet gjennom å høste av stordriftsfordelene og skape forutsigbarhet og trygghet

for arbeidsplassene. Eksisterende ressurser i eierselskapene skal utnyttes gjennom utveksling av utstyr og tjenester på en effektiv og rasjonell måte.» – Vi skal sikre at tjenestene til innbyggerne blir drevet kostnadseffektivt og i tråd med forventningene hos kunder og eiere, sier styreleder i ReTrans Midt AS, Torbjørn Evjen.

ReTrans Midt AS eies av kommunene gjennom de tre selskapene HAMOS Forvaltning, Innherrred Renovasjon og Midtre Namdal Avfallsselskap. For eierselskapene er det viktig å sikre en beredskap med stabile renovasjonstjenester til alle innbyggere innenfor selskapenes ansvarsområde og sikre at arbeidsplassene er stabile og trygge.

En av de tjenestene som nå er tilgjengelig for alle tre selskapene er et verksted som IR driver i Levanger. Ledelsen i ÅRIM og RIR har luftet muligheten for å gjøre det samme – å samle alle sine biler og sjåfører i ett selskap. RIR vil derfor se på dette som ett alternativ for videre drift i egen regi. Ved en sammenslåing kan det være mulig å bygge opp og sikre bedre kompetanse på bilvedlikehold og service på aggregatet (påbygget på komprimatorbilene) som ingen av de tilgjengelige verksteder i området har kompetanse på. Selskapet vil da ha 30 biler og ca. 37 sjåfører, noe som vil kunne gi bedre mulighet til reservekapasitet av både biler og sjåfører i situasjoner med skader eller fravær.

Alternativ 3: Anbudsutsetting

Dette alternativet kan iverksettes på flere måter:

Deling av området

Ved forrige anbudsrunde ble det diskutert i styret og representantskapet om RIR-området skulle deles i flere områder. Det ble da besluttet å gå ut på anbud med RIR-kommunene som ett område. Men det er også mulig å dele området i to-tre områder, slik at flere mindre selskaper kan være med i konkurransen.

Tidspunkt

En anbudsutsetting av RIR-området vil være enklest å gjennomføre i 2024. Da vil de bilene RIR overtok etter RN være ferdig nedskrevet.

Ved et tidligere tidspunkt kan man kreve at bilene overtas av vinneren, men det er grunn til å tro at det vil gjøre kontrakten mye dyrere, siden den ikke kan leveres med disse bilene i hele kontraktsperioden, det vil si at entreprenøren må fornye bilene i kontraktsperioden. Renovasjonsbiler har en avskrivningstid på sju-åtte år. (RIR Transport har som nevnt tidligere også vært nødt til å anskaffe tre nye biler, som ikke vil være ferdig avskrevet før i 2027.)

Skal RIR Transport kunne gi pris?

Et spørsmål i forbindelse med en ny anbudsrunde er om RIRs eget selskap skal kunne legge inn pris. Valget om anbud eller ikke kan være begrunnet i ulike forhold, men hovedgrunnen for anbud må være å få en lavere kostnad. For at konkurranse skal fungere, må det helst være så mange deltakere som mulig. RIR Transport bør dermed kunne få gi pris på hele eller deler av anbudsområdet. Det vil også sikre at det uansett blir konkurranse om Rauma.

Drøfting av situasjonen og framtidige alternativer

Argumenter for konkurranseutsetting

Det pågår kontinuerlig en diskusjon om organiseringen av offentlig tjenesteyting. Dette er både en faglig og en politisk diskusjon. Innsamling av husholdningsavfall er en slik oppgave som mange kommuner fra begynnelsen av 2000-tallet valgte å konkurranseutsette.

Det kanskje mest brukte argumentet for å konkurranseutsette offentlig tjenesteyting er at fravær av konkurranse og profittmotiv reduserer insentivene til å kutte kostnadene og øke produktiviteten. Konkurranse mellom mange tilbydere gjør at den som er best egnet til å drive, får tilslaget. Monopol reduserer effektiviteten, ifølge økonomisk teori.

Konkurranseutsetting som næringsutvikling er også et argument som blir benyttet. Gjennom å konkurranseutsette kommunal tjenesteyting kan lokale virksomheter få flere ben å stå på. Når det gjelder renovasjon har det de siste 15–20 årene imidlertid vært en utvikling der

stadig større private virksomheter har tatt over markedet, mens mindre, lokale virksomheter har tapt markedsandeler. Ett argument som blir benyttet for konkurranseutsetting i denne situasjonen er at det bidrar til spesialisering og utnyttelse av stordriftsfordeler.

Et annet argument som brukes er at konkurranseutsetting gir mulighet til å prøve ut nye driftsformer og kan bidra til innovasjon. I flere sammenhenger blir det også vurdert som sannsynlig at «trusselen» om konkurranseutsetting kan være en spore for offentlige virksomheter til å innovere og effektivisere.

Konkurranseutsetting kan gi større økonomisk forutsigbarhet ved at en større del av risikoen ved å utføre tjenestene blir flyttet over til en privat leverandør. Når tjenestene blir utført i egenregi, må virksomheten selv i større grad ta risikoen ved tekniske feil på biler, feilrekruttering av personell osv. Samtidig kan konkurranseutsetting fungere som et hinder for videreutvikling av tilbudet. Regelverket om offentlige innkjøp gir mindre mulighet til å endre inngåtte kontrakter, for eksempel større endringer i kildesorteringstilbudet.

En stor utfordring i tradisjonelle renovasjonskontrakter er at bilparken som blir benyttet i kontrakten er spesialtilpasset oppdraget som skal gjennomføres. Det er derfor vanlig at den private aktøren som vinner en renovasjonskontrakt kjøper inn biler til å utføre arbeidet i hele kontraktsperioden (seks-åtte år). Dette medfører at alle renovasjonsbilene er kjøpt inn på samme tidspunkt. Det foregår en omfattende utvikling når det gjelder for eksempel utslippskrav til tunge kjøretøy. Det at hele bilparken blir fornyet på én gang er kritisk når det gjelder leveringssikkerhet, og det hindrer innføring av ny miljø- og innsamlingssteknologi i avtaleperioden.

Argumenter mot konkurranseutsetting

Et argument som ofte blir brukt mot konkurranseutsetting er at det er lav reell effektiviseringsvinst i å drive tjenester som er arbeidsintensive og vanskelig å mekanisere, altså at lønnskostnadene utgjør en stor del av tjenesten. I slike tjenester vil innsparing som følge av

konkurransetsetting i praksis være et resultat av at arbeidstakerne får dårligere lønn og arbeidsvilkår. I sin tur fører dårligere lønn og mer usikre arbeidsplasser til tap av kvalifisert arbeidskraft og til rekrutteringsutfordringer.

Et annet argument som blir brukt mot konkurransetsetting, særlig av drift av samfunnskritisk infrastruktur, er at det kan gi redusert samfunnsikkerhet. Offentlige virksomheter mister både driftskompetanse og fysiske virkemidler for å kunne utføre slike tjenester gjennom konkurransetsetting. Ved en leverandørsvikt kan det være krevende å sikre tilbudet til innbyggerne.

Faglig blir transaksjonskostnader også framhevet som et moment som er viktig å vurdere ved konkurransetsetting. Transaksjonskostnadene er hva det koster å benytte seg av markedet. For en offentlig virksomhet er det ikke nok å sammenligne interne og eksterne kostnader ved å produsere en tjeneste. Denne sammenligningen må også inkludere de kostnadene virksomheten har ved å gjennomføre konkurranser, oppstart av ny leverandør, juridisk kontraktsoppfølging osv. Et tilbud som er litt rimeligere fra en ekstern produsent, kan derfor bli dyrere når transaksjonskostnadene blir regnet med.

Det finnes eksempel på at konkurransetsetting har ført til at tilbydere legger opp til å levere en tjeneste på ulovlige vilkår, som lønn under minstelønn og ulovlig bruk av overtid. Dette er forhold som i tillegg til å være ulovlige også vil være i strid med kontraktene. Manglende kontraktsoppfølging er ikke et argument mot konkurransetsetting, men en del av transaksjonskostnadene i konkurransetsetting som handler om at offentlige oppdragsgivere er avhengig av å sikre seg mot ulovlige arbeidsforhold.

Det er gjennomført mange studier av effektene av konkurransetsetting av offentlige tjenester. I en systematisk gjennomgang¹ av 49 studier publisert i perioden 2000 til 2014, ble det dokumentert en gjennomsnittlig innsparing på

4,2 prosent, i hovedsak i teknisk sektor og for det meste fra starten av perioden. Det var store sprik i resultatene, fra 45 prosent innsparing til 18 prosent prisøkning. Forfatterne advarer derfor mot å generalisere funnene. Det blir også pekt på at det er mangel på solid dokumentasjon av tjenestekvalitet og transaksjonskostnader i de gjennomførte studiene. Forfatterne konkluderer med at det er nødvendig med et balansert og pragmatisk syn på de respektive fordelene og ulempene ved konkurransetsetting. (Se Avfall Norges benchmarking i renovasjonsbransjen på neste side.)

Studier fra avfallsbransjen

EU-kommisjonen publiserte i 2017 rapporten *Legal assistance on the application of public procurement rules in the waste sector*. Både egenregi og konkurransetsetting av avfallsinnsamling er vanlig i europeiske land, selv om det er noen nasjonale variasjoner. De siste årene har det ifølge kommisjonen vært en viss «rekommunalisering» (større grad av egenregi) i flere europeiske land. Innhentede data tilsier ikke klare konklusjoner når det gjelder sammenhengen mellom graden av konkurransetsetting og tjenestekvalitet. De hensyn som blir lagt til grunn for en avgjørelse om egenregi eller konkurransetsetting er ifølge rapporten:

Avgjørende for valg av egenregi

- Fleksibilitet når det gjelder å kunne tilpasse seg nye krav og nye behov
- Kost-nytte-fordeler – reduserte transaksjonskostnader
- Bedre kontroll med tjenesten som blir levert – oppfølging av at tjenesten blir drevet i samsvar med regelverket
- Reduserte offentlige utgifter
- Politiske føring
- Sikre arbeidsplasser i lokale kommuner
- Tradisjon
- Eierskap til infrastrukturen
- Utløpte private kontrakter

Avgjørende for valg av konkurransetsetting

- Kost-nytte-vurderinger – stordriftsfordeler for store private aktører og overføring av risiko til private
- Høyere tjenestestandard
- Behov for investeringer
- Lovkrav om konkurransetsetting
- Pensjon

¹ *Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014*. Petersen, Hjelmar og Vrangbæk i *Social & Policy Administration*, 2017.

De kommunale avfallsselskapene i Norge har det til felles at de utfører lovpålagte monopoloppgaver. Rammevilkårene de opererer under er svært ulike – geografisk, med hensyn til valgte avfallsløsninger og organisering. Dette gjør det vanskelig å sammenligne effektiviteten i ulike selskaper. Med bruk av metodikk utviklet på et tilsvarende felt, nemlig for nettselskaper for elektrisitet og fjernvarme, har Avfall Norge de siste 15 årene utviklet en modell for benchmarking av ulike kommunale avfallsselskaper. I nettbransjen blir benchmarking brukt som grunnlag for statlige grenser for nettariffer.

Benchmarking gjennomført av Avfall Norge

Energidata har i flere år gjennomført benchmarkingen for Avfall Norge, og RIR var med i tallene for 2013 og 2017. De har analysert den statistikken de sitter på for å se på ulike forhold omkring egenregi/konkurransetsetting. Dette er gjort for Sirkula, og RIR har fått tilgang til resultatene. Det er ca. 30 selskaper som er med i undersøkelsen.

Figur 1 viser fraværet av statistisk samvariasjon (korrelasjon) mellom driftseffektivitet og utsettingsgrad for innsamling. Det framgår også at det var ni av virksomhetene som i hovedsak utførte innsamlingen i egen

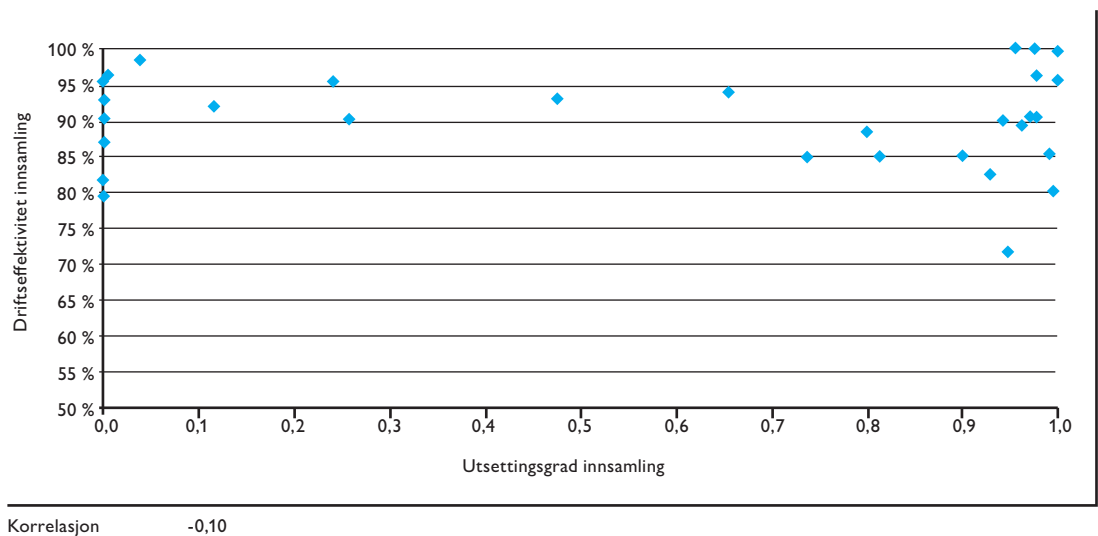
regi. Disse ligger i eller nær den vertikale akse (0 prosent utsetting), og tre av dem hadde over 95 prosent driftseffektivitet. (100 prosent er driftseffektiviteten i det beste selskapet som er med i undersøkelsen.)

Figur 2 viser at det heller ikke var noen signifikant sammenheng mellom kundenes tilfredshet med innsamlingen og utsettingsgraden for denne aktiviteten. Det betyr at valget mellom konkurranseutsetting og innsamling i egen regi ikke påvirket kundenes grad av tilfredshet på noen systematisk måte. Vi fant to virksomheter med 86 prosent tilfredshet da målingen ble utført, den ene med 5 prosent og den andre med 100 prosent utsetting.

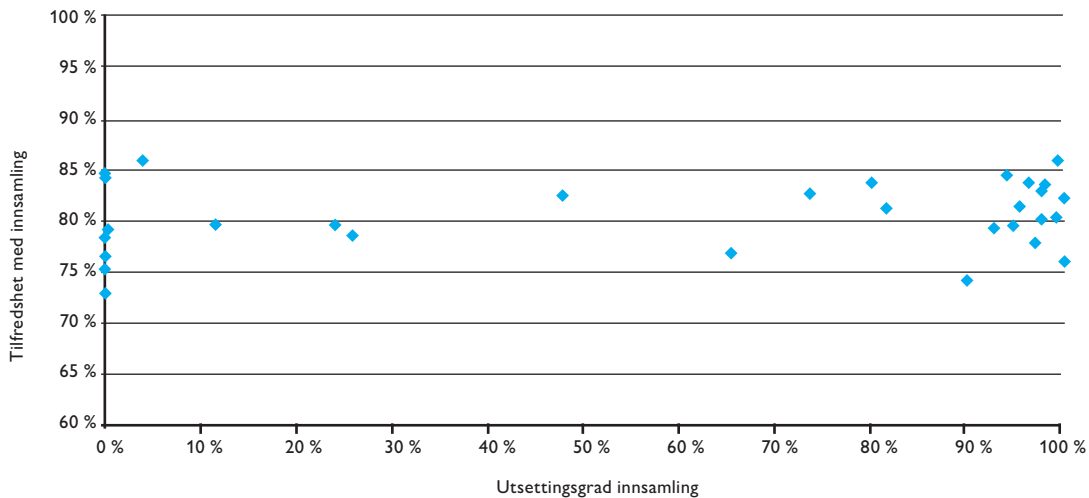
Figur 3 viser en ubetydelig samvariasjon mellom gebyrnivå og utsettingsgrad, og figur 4 (side 20) at andelen næringsavfall i innsamlet mengde ikke forklarer forskjellen i innsamlingens driftseffektivitet. Det eksisterer imidlertid en sammenheng mellom andel næringsavfall og samlet effektivitet (drifts- og systemeffektivitet) fordi inkludering av næringsavfall gir høyere systemeffektivitet for virksomheter med vanskelige rammebetingelser.

Konklusjon benchmarking

Det er altså ikke noe grunnlag for å påstå at den ene driftsformen er bedre enn den andre,

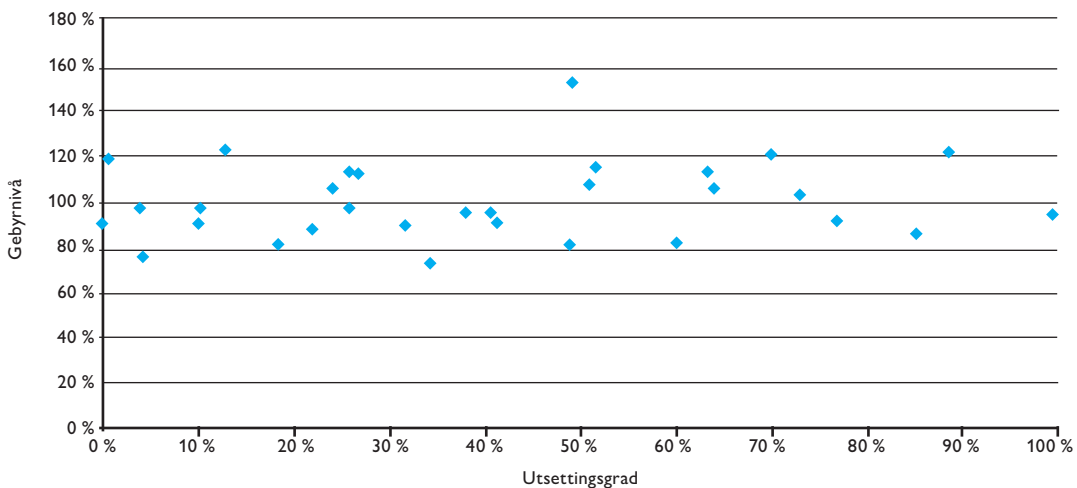


Figur 1: Driftseffektivitet som funksjon av utsettingsgrad.



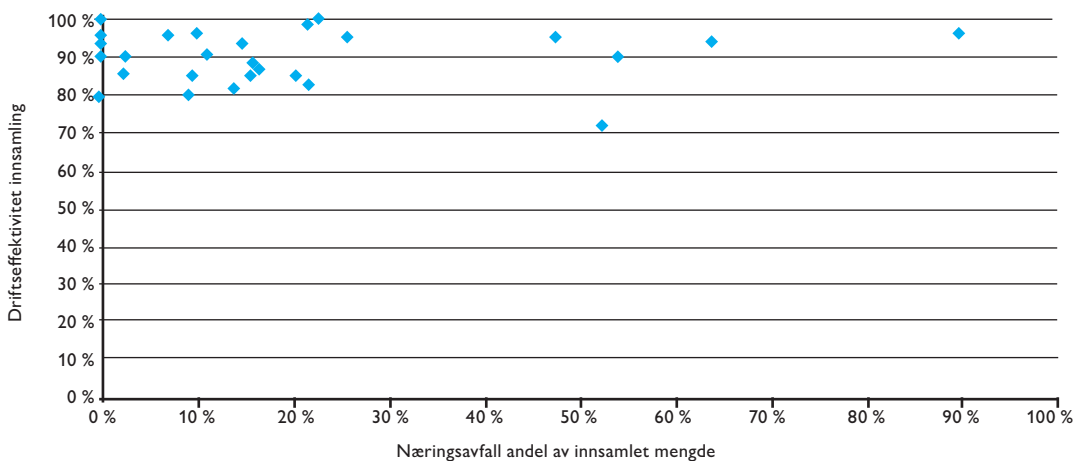
Korrelasjon -0,10

Figur 2: Kundetilfredshet med innsamling som funksjon av utsetningsgrad.



Korrelasjon 0,14

Figur 3: Gebyrnivå som funksjon av utsetningsgrad – hele virksomheten.



Korrelasjon 0,04

Figur 4: Driftseffektivitet for innsamling som funksjon av andel næringsavfall i innsamlet mengde.

hverken på effektivitet, gebyrnivå eller tilfredshet med innsamling. Det som imidlertid ikke er målt, er størrelser som risiko for konkurs, fleksibilitet og innovasjon i løsningene, og oppbygging av human kapital. Egenregi utpeker seg derfor som det beste alternativet.

Økonomisk forutsigbarhet

Som det går fram av forrige kapittel, er det ikke påvist noen direkte sammenheng mellom kostnadseffektivitet og konkurranseutsetting. Det er altså ikke grunnlag for å si at tjenestene blir billigere ved konkurranseutsetting. Derimot er det grunnlag for å hevde at den økonomiske risikoen over lengre tid fordeler seg ulikt ved valg av henholdsvis egenregi og konkurranseutsetting.

Ved egenregi må oppdragsgiver, altså vi selv, bære den økonomiske risikoen for prisutviklingen på innsatsfaktorer, ved bilhavari osv. Oppdragsgiver må også selv ta nødvendige investeringer i nytt materiell (komprimatorbiler). For RIR er den totale investeringskostnaden trolig rundt 25 millioner kroner ved total fornying av bilparken.

Ved konkurranseutsetting er det vanlig å overføre en betydelig del av risikoen til leverandøren. Dette gjøres ved at leverandøren forplikter seg til å levere tjenestene til en fast pris, som i hovedsak er knyttet til hvor mange oppsamlingsenheter (dunker) leverandøren tømmer. Kostnadsutviklingen for den kommunale oppdragsgiveren blir dermed i hovedsak knyttet til befolknings-/bostedsutviklingen. Variasjoner i lønn (inkludert ved sykefravær), drivstoffpriser, vedlikehold, rentekostnader og utskifting av biler er leverandørens risiko, bare justerbare i henhold til definerte markedsindekser. I kontraktsperioden vil kostnadene til oppdragsgiveren derfor være forutsigbare og ganske stabile.

Derimot er det ved konkurranseutsetting betydelig økonomisk usikkerhet for oppdragsgiver i forbindelse med utlysning av nye kontrakter, og ved en eventuell konkurs hos leverandøren tar oppdragsgiver stor risiko. Ved egenregi vil

det være mulig å unngå store kostnadshopp i forbindelse med skifte av leverandør.

Det er mulig å sette i verk flere tiltak for å redusere risikoen, ved både egenregi og konkurranseutsetting. Gjennomgående er det slik at de fleste risiki i egenregi (mannskapsmangel, bilhavari, etc.) blir redusert med størrelsen på selskapet, i og med at et stort selskap har større fleksibilitet når det gjelder mannskap og utstyr enn et lite. For å redusere overgangsrisikoen ved konkurranseutsetting kan det for eksempel være aktuelt å dele området opp i flere kontrakter, eventuelt med ulike utløpsdatoer, men dette kan gi større transaksjonskostnader og mindre stordriftsfordeler.

Rekruttering og omdømme

Et viktig fortrinn ved konkurranseutsetting av innsamlingstjenestene er at oppdragsgiver ikke trenger å bruke ressurser på rekruttering og personalforvaltning. Dette blir håndtert av leverandøren.

En utfordring ved konkurranseutsetting av avfallsinnsamling, slik dette har vært praktisert i Norge de siste femten årene, er at bytte mellom to leverandører ikke er definert som overdragelse av virksomhet etter reglene i arbeidsmiljøloven. Ved en overdragelse av virksomhet, slik det blant annet blir praktisert innenfor konkurranseutsetting av bussdrift, blir arbeidstakernes ansettelsesforhold og opparbeidede rettigheter videreført med ny arbeidsgiver. Eventuell nedbemanning i forbindelse med overgang til ny arbeidsgiver må i et slikt regime skje ut fra definerte kriterier.

I og med at bytte av renovasjonsleverandør ikke er definert som overdragelse av virksomhet, blir alle arbeidstakere i utgangspunktet oppsagt av den gamle leverandøren, og den nye leverandøren står fritt til å rekruttere arbeidstakere, uten krav til fortrinnsrett for tidligere renovatører eller videreføring av lønns- eller andre arbeidsvilkår for de arbeidstakerne som blir med videre til ny leverandør. Dette har hatt som konsekvens at renovatører i praksis har fått midlertidige stillinger. Det skaper uforutsigbarhet for arbeidstakerne, noe som igjen

fører til kompetanseflukt og påfølgende rekrutteringsutfordringer. Kostnadspresset i konkurranseutsetting har også ført til at renovatørens arbeidsplass – renovasjonsbilen – blir relativt sparsomt utrustet når det gjelder motoreffekt og støy- og varmebeskyttelse.

Yrkessjåfører er i utgangspunktet ikke et høystatusyrke når det gjelder omdømme og lønn, men selv innenfor dette faget ser vi at renovatøryrket taper i konkurransen. Konkurranseutsetting over lengre tid har ført til stor gjennomtrekk av personell og vedvarende press på lønns- og arbeidsvilkår, i tillegg til bruk av billige utstyrløsninger. Dette har gjort det vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft. For RIRs del (og for mange andre norske renovasjonsselskaper) har dette ført til at forholdsvis mange av de ansatte er rekruttert fra Øst-Europa, med dårlige norskkunnskaper og manglende erfaring fra kjøring under norske vinterforhold.

Dette er en tydelig trend. De selskapene som beholdt renovasjon i egenregi, som Trondheim Renholdsverk og BIR i Bergen, har klart å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft til tross for et minst like krevende arbeidsmarked som hos RIR (og ÅRIM). Også mindre «egenregiselskaper», som Volda Ørsta Reinhaldsverk og Søre Sunnmøre Reinhaldsverk, har klart å rekruttere og beholde stabil arbeidskraft.

Omstillingsevne og innovasjon

Avfallsbransjen er i rask utvikling; det kommer stadig nye innsamlings- og gjenvinningsløsninger, digitaliseringen blir kommersialisert og det skjer en overgang til nullutslippsteknologi i innsamlingen av avfall.

Tradisjonell økonomisk teori tilsier at private konkurranseutsatte virksomheter vil være mer innovative enn kommunale selvkostfinansierte, ut fra at de private – for å opprettholde markedsandeler – vil måtte tilpasse seg stadig nye krav. Samtidig viser utviklingen de siste tiårene at kommunale avfallsselskaper også klarer å være innovative. Ambisiøse internasjonale målsettinger om overgang til sirkulærøkonomi, og reduserte klimagassutslipp kombinert med

dedikerte fagfolk, har ført til en rask endring av innsamlingsordningene over hele landet.

Utfordringen med konkurranseutsetting i denne sammenhengen er at regelverket gir begrensninger for hvilke endringer som er mulig å gjennomføre innenfor en kontraktsperiode. Kommunale avfallsselskaper som benytter konkurranseutsetting av innsamlingstjenestene utvikler seg dermed ofte «trinnsvis», større endringer blir gjennomført i forbindelse med bytte av leverandør, mens det i kontraktsperioden ikke er rom for store endringer, hverken for oppdragsgiver eller for leverandør.

Det er teoretisk mulig å utforme renovasjonskontrakter som har større rom for gradvis forbedring underveis i avtaleperioden, men foreløpig har slike kontrakter i liten grad blitt benyttet i Norge. Selskaper som driver i egenregi har dermed i større grad mulighet til å gjennomføre trinnvise forbedringstiltak innenfor miljø og gjenvinning.

Kompetanse

Det er helt avgjørende for planlegging og drift av innsamlingstjenester at utførende virksomhet har høy kompetanse på slik drift (renovasjonsfaglig kompetanse). Ved kjøp av innsamlings-tjenester i markedet er det i tillegg avgjørende å ha høy kompetanse på gjennomføring av slike konkurranser (innkjøpsfaglig kompetanse). Kommuner og kommunale selskaper som kjøper tjenestene i markedet vil ofte være avhengig av å benytte konsulenter for å kunne oppfylle disse kompetansekravene. RIR har gjort det ved de store anbudene de senere årene. For selskaper som driver i egenregi, er det helt avgjørende å ha den renovasjonsfaglige kompetansen i egen virksomhet. RIR har slik kompetanse. Den innkjøpsfaglige kompetansen er det da noe mindre behov for, og det vil være mest rasjonelt å leie denne fra konsulent.

Fordelen med å ha høy renovasjonsfaglig kompetanse i egen organisasjon er at dette er viktig i arbeidet med å videreutvikle avfallstilbudet til innbyggerne. I en krisesituasjon er slik kompetanse helt avgjørende, noe også erfaringene med de store konkursene i 2017

viste. RIR ser at kravene til samfunnssikkerhet derfor tilsier at selskapet framover ikke skal være avhengig av å måtte leie inn renovasjonsfaglig kompetanse; dette er kjernekompetanse for selskapet.

I et foredrag nylig forklarer Molde-bedriften Brunvoll AS hvorfor de beholder konstruksjon og produksjon internt:

- Egen produksjon gir bedre kompetanse i både konstruksjon og produksjon. Utsetting av produksjon er tap av kompetanse!
- Fleksibilitet til å ta ordre med kort leveringstid og til å produsere serviceordre over natta.
- En kontinuerlig utfordring – mer effektiv produksjon i hele verdikjeden fra salg til overlevering.

Fungerende marked – lokalt og nasjonalt

Fram mot 2017 opplevde innsamlingsmarkedet en konsentrasjon av leverandører, der noen få aktører tok over det meste av markedet. Dette skjedde dels gjennom oppkjøp av lokale selskaper, men i like stor grad ved at marginene i bransjen etter hvert ble så lave at bare de største hadde økonomiske «muskler» til å delta.

Tradisjonelt har mange kommuner som kjøper renovasjonstjenester også stilt som krav at potensielle leverandører skulle ha erfaring fra tilsvarende oppdrag, parallelt med at det har vært lagt restriksjoner på leverandørenes mulighet til å bruke underleverandører. Kommunene kan nok dermed, gjennom sin innkjøpspraksis, ha gjort det vanskeligere for mindre, nyetablerte virksomheter å etablere seg i markedet.

Det at tre av de fem-seks største private innsamlingsselskapene for avfall har gått konkurs siden 2017 har vært krevende, ikke bare for kommunene, men også for de selskapene som er igjen i markedet. Konkursene var et symptom på at marginene i markedet var presset, slik at fortjenesten var lav for alle aktører. De få store selskapene som er igjen i markedet har i perioden hatt en rask vekst ettersom de på kort varsel har tatt over mange kontrakter etter leverandører som gikk konkurs. Framover

er det ventet at det vil skje en konsolidering i innsamlingsmarkedet med høyere priser som mulig konsekvens. De store aktørene må omstille seg for å levere overskudd til eierne. De små lokale aktørene, som fram til 2017 var i ferd med å bli presset ut av markedet, må gjøre nye vurderinger av om de fremdeles vil utføre renovasjonstjenester.

Det er derfor stor usikkerhet knyttet til hvilket prisnivå nye renovasjonskontrakter vil ligge på framover.

Konklusjon

Hensynet til rekruttering til renovatøryrket har vært for lavt prioritert de siste årene. Økt bruk av egenregi kan bidra til å styrke slik rekruttering. Erfaringene tilsier også at framtidige renovasjonskontrakter må utformes på nye måter. Høyere krav til lønns- og arbeidsvilkår i framtidige renovasjonskontrakter vil jevne ut prisforskjellene mellom egenregi og konkurranseutsetting.

Den raske utviklingen når det gjelder miljøkrav, digitalisering og gjenvinning som vi har sett de siste årene vil trolig gå enda raskere framover. Det er en utfordring at dagens renovasjonskontrakter i for stor grad «låser» løsningene ved kontraktsinngåelsen. Det er behov for en større dynamikk i videreutviklingen av tjenestene, noe som er enklere å gjennomføre ved å utføre tjenestene i egenregi. Ved bruk av konkurranseutsetting vil det være nødvendig å utvikle nye kontraktstandarder.

Det å ha driftsansvar i kommunale selskaper medfører at disse selskapene må prioritere å rekruttere og beholde renovasjonsfaglig kompetanse i egne organisasjoner. Dette er samtidig kompetanse som er verdifull for selskapene, og som kan bidra til en god utvikling av tjenestetilbudet til innbyggerne.

Markedet for renovasjonstjenester er fremdeles sterkt preget av de tre store konkursene i bransjen siden 2017. Før markedet blir mer stabilt, kan det være en viss risiko knyttet til å konkurranseutsette store nye innsamlingskontrakter.

VI GJØR DET SELV!

Egenregi eller konkurranseutsetting – en kommentar

Stein Gulbrandsen

Fagforbundets arbeidsutvalg/leder yrkesseksjon samferdsel og teknisk

Fagforbundet mener at offentlig finansierte velferdstjenester skal drives av det offentlige selv. Kommunal drift sikrer kompetanseutvikling i egen organisasjon. Endringer skjer etter politiske vedtak og ikke etter reforhandling av kontrakt. Utviklings- og fornyingsarbeid skjer kontinuerlig og ikke etter bytte av leverandør. Kommunene slipper å bygge opp tilbyderkompetanse, ha administrasjon som skal følge opp kontrakter og måle kundetilfredshet.

Oppsplitting og konkurranseutsetting av tjenester, enten det er innenfor renovasjon, kollektivtrafikk, tekniske tjenester, helse eller barnevern, for å nevne noen, er uklok politikk. Det hindrer samordning, og vanskeliggjør helhetlig styring. Det krever økt kontroll og rapportering. Det er lite effektivt, og det bygger ikke tillit verken i organisasjonen eller mellom tjenestene og brukerne. I tillegg er det kostbart.

Vi må være trygge på at ansatte som utfører tjenester for kommunen har anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Det har slett ikke vært forholdet innenfor renovasjon, der vi har funnet klare eksempler på sosial dumping og brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Mer enn 150 kommuner i Norge ble direkte berørt av konkursene i RenoNorden og Veireno, og tida før konkursene viste oss hvor viktig samfunnskritisk denne tjenesten er. Vi har sett hvor galt det kan gå, i blant annet Napoli, New York og Brasil, og bildene fra Oslo var ille.

Av de 150 kommunene som ble berørt av konkursene, har brorparten tatt tjenesten tilbake i egenregi, og bare et fåtalls kommuner har satt den ut på anbud igjen.

Fagforbundets innsats

Fagforbundets kamp for å ha innhenting av avfall i egenregi, fulgte i realiteten våre vedtatte mål og strategier. Ansatte skal ha skikkelige lønns- og arbeidsvilkår. Transportørene skal ha vilkår som øvrige kommunalt ansatte, ikke utsettes for sosial dumping.

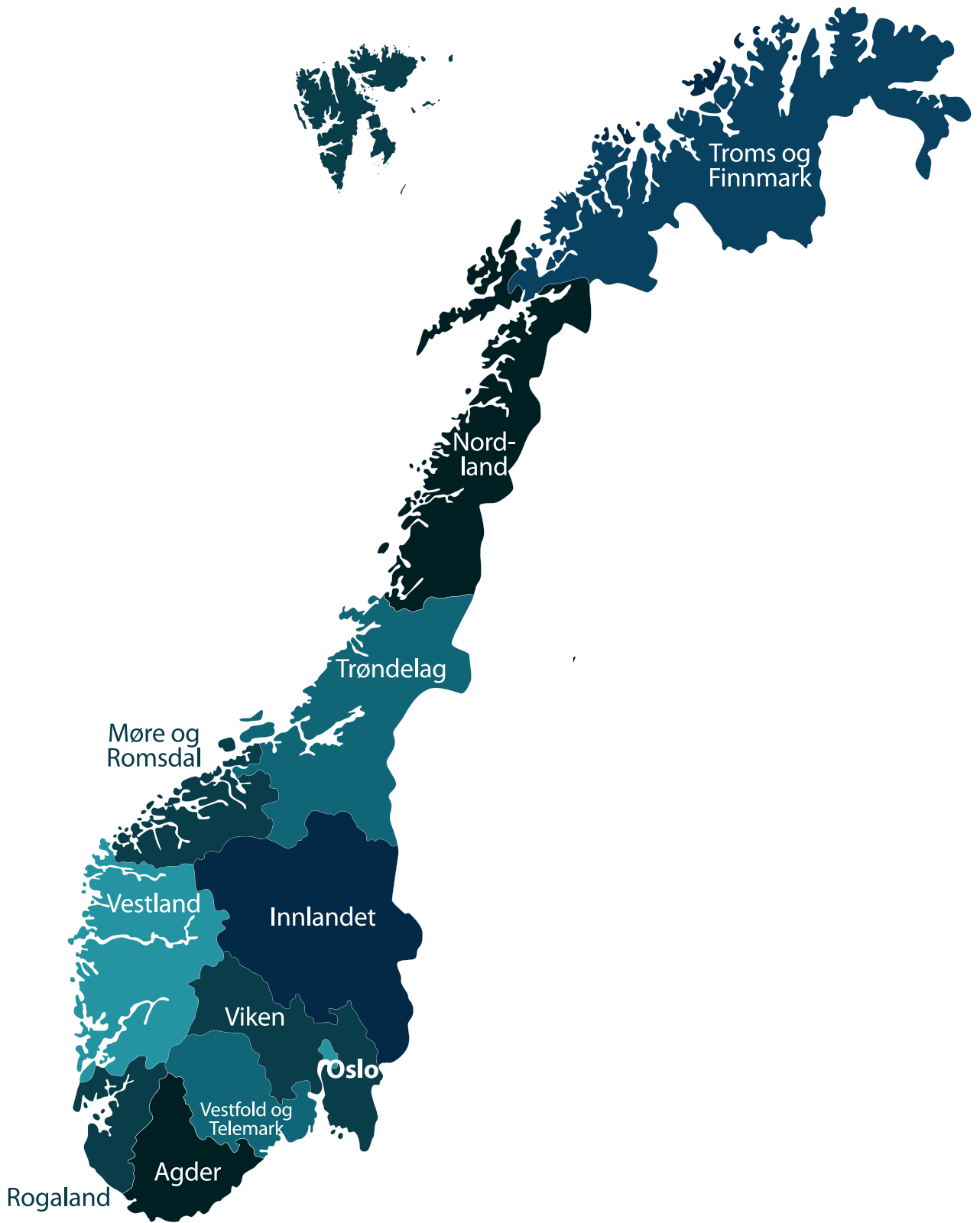
Vi er opptatt av renovasjonens samfunnsmessige og ressursmessige nytte i et sirkulærøkonomisk perspektiv. Bransjen er et viktig virkemiddel i kampen mot global oppvarming og for et rent miljø. Å se verdikjeden i behandling av husholdningsavfall i en helhetlig sammenheng er en viktig kommunal oppgave i tråd med FNs bærekraftsmål.

Renovasjon er en lovpålagt oppgave for kommunen, og skal drives etter selvkostprinsippet, det vil si at prisen innbyggerne betaler skal balanseres mot driftsutgiftene. Det ikke akseptabelt med profit på en tjeneste som skal drives til selvkost.

Våre vurderinger og analyse:

- Det er gjennomgående få aktører i lokale markeder. Det gjør det er vanskelig å definere markedspris, og konkurransen blir ofte fiktiv.
- Lokale selskaper blir utkonkurrert av store nasjonale eller internasjonale selskaper.
- Det var klare eksempler på sosial dumping.
- Egenregi betyr lavere transaksjonskostnader i form av anbudsutforming, valg av leverandør og oppfølging i kontraktsperioden.
- Å drive tjenestene selv gir direkte demokratisk kontroll, og bedre styring av virksomheten.
- Kontraktsperioder på sju til ni år gir lite rom for endring, utvikling og tilpasning.

Fagforbundets konklusjon er: Vi gjør det selv.



Troms og
Finnmark

Nord-
land

Trøndelag

Møre og
Romsdal

Vestland

Innlandet

Viken

Oslo

Vestfold og
Telemark

Agder

Rogaland

Fanny Voldnes

registrert revisor, cand.philol.

spesialrådgiver Kommunekonsult og Fagforbundet

Kommunal virksomhet – til beste for samfunnet og innbyggerne

Hjelmengrapporten og forsøket på å endre kommuner

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Gjennom de siste tretti årene har norsk offentlig sektor blitt utsatt for press. Det har dreid seg om kommersialisering av offentlig forvaltning, privatisering av offentlige oppgaver og svekkelse av den politiske styringen av viktige samfunnsoppgaver.¹ Selv om det også tidligere har vært politiske uenigheter om offentlig sektor, har dette presset representert noe nytt, og det inngår i en internasjonal trend.²

¹ Reformen og tiltak med dette formålet omtales av noen som New Public Management (NPM).

² Fanny Voldnes: *Folkevalgt styring eller markedsstyring? Status og erfaringer med forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor.* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2012.

Presset har også rammet kommunene. Et eksempel fra regelverket er forslagene til endring i loven om interkommunale selskaper (IKS) i 2014, hvor konsekvensen ifølge flere høringsinstanser ville være nærmest å omskape dem til aksjeselskaper.³ Et annet eksempel er forslaget som ble fremmet i Stortinget av FrP i både 2009 og 2012 om at kommuner skulle begynne å bruke regnskapslovens regler, som beregner bedriftsøkonomisk overskudd.⁴ Ingen av forslagene ble vedtatt.

Med de to Solberg-regjeringene har presset mot offentlig sektor økt betraktelig. Flere kommuner er slått sammen til større kommuner. Selv før koronakrisen rammet verden og Norge, ble det i lang tid ført en stadig strammere økonomisk politikk overfor kommunene.⁵ I regjeringsplattformen til Solberg-regjeringen står det at det ikke er forskjell på offentlige og private tjenester.⁶ Mantraet har vært at offentlig sektor trenger konkurranse for å være effektiv. Selv om det finnes rapporter som argumenterer mot en slik forståelse,⁷ har denne holdningen til offentlig sektor preget mange rapporter og utredninger som er bestilt av myndighetene.⁸ Det gjelder også den såkalte Hjelmengrapporten som kom i 2018.⁹

Det førte til store protester at et flertall i Hjelmengutvalget foreslo at det burde innføres en generell skatteplikt for kommunale tjenester basert på markedsmessige vilkår når tjenestene selges til andre utenfor kommunen. Hensikten

er å likebehandle offentlige og private aktører. Forslaget ble møtt med sterk kritikk. Kritikken dreide seg om at det ikke stemmer at kommuner driver utstrakt forretningsvirksomhet.¹⁰ I tillegg ble det påpekt at forslagene i rapporten gikk utover kravene i EØS-regelverket og at det ikke var foretatt samfunnsøkonomiske analyser av tiltakene som var foreslått.¹¹ Etter den massive kritikken engasjerte regjeringen Oslo Economics til å utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslagene og eventuelt foreslå alternative tiltak. Så langt har det kommet to rapporter.¹² Regjeringen har ennå ikke konkludert.

Basert på en analyse av Hjelmengrapporten i en artikkel fra 2017¹³, analyseres i denne artikkelen argumentasjonsrekken i rapportene fra Oslo Economics som leder fram til forslaget om skatteplikt på kommunale tjenester over bestemte terskelverdier. Videre klargjør forfatteren forskjellen på *kommunal virksomhet* og *økonomisk aktivitet*, og argumenterer for at forslagene fra Oslo Economics egentlig dreier seg om forsøk på å kommersialisere deler av kommuners aktivitet.

Regelverket – hvem bestemmer?

Det er myndighetene i en stat som bestemmer hvordan offentlig sektor og offentlig forvaltning skal innrettes gjennom nasjonale lover. Bindende avtaler som myndighetene inngår med andre stater har også betydning. For Norges del er det

³ F.eks. Fagforbundets hørings svar: www.regjeringen.no/no/dokumenter/Forslag-til-endringer-i-lov-om-interkommunale-selskaper/id2351284/

⁴ Dokument 8:18 (2008–2009) Representantforslag om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven, og Dokument 8:73 S (2011–2012) Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor.

⁵ *Kommuner og offentlig økonomi. Utfordrende kommuneøkonomi og større forskjeller mellom kommuner.* Fagforbundet, notat 1/2019 og KS, desember 2019: www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/strammere-kommuneokonomi-kan-gi-kutt-i-tjenester/

⁶ Regjeringserklæringen fra Sundvollen 7.10.2013, s. 37.

⁷ Se f.eks. antologien *Kommersialisering av fellesgodene. Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader.* Bjarne Jensen (red.). Høgskolen i Innlandet 2019.

⁸ F.eks. Produktivitetskomisjonens to rapporter NOU 2015:1 og NOU 2016:3: Rapportene om ny kommunestruktur. Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014 og desember 2014.

⁹ *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører.* 23. januar 2018 (Hjelmengrapporten).

¹⁰ Geir Høin og Fanny Voldnes: *Handlingsrommet for kommunal egenregi.* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017.

¹¹ I tillegg til kritiske hørings svar fra mange kommuner, se også *Konkurranse på like vilkår – Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren?* KS FOU-avd/BDO, 4. desember 2018.

¹² *Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – del 1. Kartlegging av omfanget og økonomisk aktivitet i offentlig sektor.* Oslo Economics, januar 2019 og *Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet.* Hovedrapport, Oslo Economics, 5. januar 2020.

¹³ Geir Høin og Fanny Voldnes: *Handlingsrommet for kommunal egenregi.* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017.

Stortinget som vedtar lover og inngår bindende avtaler med andre lands myndigheter. Eksempler på dette er skatteavtaler med andre land og EØS-avtalen. Selv om EØS-avtalen har en viss påvirkning på organiseringen av norsk offentlig sektor, er det et åpent spørsmål hvor langt EU-retten og EØS går når det gjelder kommuner.

I det norske lovverket som angår området har flere vedtatte endringer trådt i kraft etter at Hjelmengrapporten kom. Særlig viktig er den nye kommuneloven som regulerer kommunal virksomhet, § 1-2.¹⁴ I loven fastslås ikke bare at kommunen er folkestyrt og selvstyrt, men også at «Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne», i tillegg til å bedrive myndighetsutøvelse.¹⁵ Av konkrete endringer kan nevnes at juridisk organisering av kommunal virksomhet er gjort tydeligere. Blant annet er de gamle § 27-samarbeidene døpt om til kommunale oppgavefellesskap som har fått konkrete avtalekrav og kan være plassert juridisk både som del av kommunen og utenfor, som eget rettssubjekt.¹⁶ Når det gjelder de kommunale foretakene, skal de nå som hovedregel bruke kommunale regnskapsregler på linje med resten av kommunen¹⁷ og også innlemmes i det nye konsoliderte årsregnskapet som alle kommuner skal avlegge fra 2020.¹⁸ I tillegg er selvkostprinsippet¹⁹, som betyr at inntekter fra innbyggernes avgifts- og gebyrbetalinger ikke skal overstige hva det koster kommunen å yte tjenesten, tatt inn i loven.²⁰ Det er også utarbeidet regler for hvordan noen tjenester som er skattepliktige gjennom særregler skal behandles i kommuneregnskapet.²¹

Forholdet til EUs regler om statsstøtte er også klargjort i forbindelse med behandlingen av ny kommunelov. Når kommunen gir garantier, er den pålagt et selvstendig ansvar for å vurdere egen aktivitet opp mot forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten. I forarbeidene til ny kommunelov er ansvaret synliggjort i kommentar til kommunelovens nye § 14-19 om garantier: *Når departementet vurderer om en garanti skal godkjennes eller ikke, vil departementet*

*kun se på kommunelovens bestemmelser, og ikke vurdere om garantien går klar av forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten. Dette betyr at kommunene har et selvstendig ansvar for å påse at støtteregele blir fulgt, og må foreta denne vurderingen selv.*²²

Oslo Economics' forslag til tiltak

Oslo Economics fikk i oppdrag å analysere samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslagene fra Hjelmengutvalget, og eventuelt foreslå konkrete tiltak. Deres to rapporter konkluderer med forslag om å innføre skatteplikt for *økonomisk aktivitet* i kommuner begrenset nedad av to terskelverdier. For mva-pliktig omsetning over fem millioner kroner foreslås det krav om atskilte regnskaper for ikke-økonomisk aktivitet og økonomisk aktivitet. For økonomisk aktivitet med mva-pliktig omsetning over tolv millioner, foreslås at aktiviteten skilles ut i eget aksjeselskap.²³ For mva-pliktig omsetning under fem millioner foreslås ingen tiltak.

Forslagene fra Oslo Economics må forstås som forsøk på å imøtekomme innvendingene som kom mot Hjelmengrapporten. Mens Hjelmengutvalget foreslo at *all* økonomisk aktivitet skal ha skatteplikt, foreslår Oslo Economics terskelverdier for når skatteplikten skal inntre. Mens Hjelmengutvalget valgte å se bort fra det såkalte samhandelsvilkåret²⁴ i EUs regler om statsstøtte, har Oslo Economics vurdert om

¹⁴ Kommunal virksomhet inkluderer både egeninitierte aktiviteter og lovpålagte oppgaver, jf. NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 24.

¹⁵ Kommunelovens § 1-1.

¹⁶ Kommunelovens § 19-1 og § 19-4, 4. ledd, punkt b.

¹⁷ Kommunelovens § 14-6, jf. Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning for kommuner, § 7-1.

¹⁸ Kommunelovens § 14-6, punkt d.

¹⁹ Selvkostprinsippet brukes om kommunale oppgaver som er selvfinansierende og uten gevinst for kommunene.

²⁰ Kommunelovens kapittel 15.

²¹ *Skatteutgifter i kommuneregnskapet*. GKRS-notat, 2.5.2017.

²² Prop. 46 L (2017–2018), ss. 226, 227, 230 og 231.

²³ Forslaget om utskilling er ikke et krav som følger av EUs regler om statsstøtte, ifølge KS/BDO 2020, s. 10.

²⁴ Samhandelsvilkåret – støtteforbudet gjelder bare dersom støtten påvirker eller kan påvirke samhandelen innenfor EØS-området, jf. Hjelmengrapporten, s. 18.

kommunal økonomisk aktivitet kan ha påvirkning på handelen mellom EØS-land.²⁵

For å kunne analysere hva en slik skatteplikt vil innebære for kommunene, er det viktig å vite hva begrepene økonomisk aktivitet og samhandlingspåvirkning innebærer.

Økonomisk aktivitet og samhandlingspåvirkning

Begrepene økonomisk aktivitet og samhandlingspåvirkning er utledet fra det generelle forbudet som gjelder statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61 (1).

Økonomisk aktivitet defineres som «virksomhet som omfatter å tilby varer og tjenester i et marked, og som det normalt tas vederlag for».²⁶ Samhandlingsvilkåret innebærer at den økonomiske aktiviteten ikke må påvirke handelen mellom land i EØS-området.

I utgangspunktet gjaldt reglene om statsstøtte og begrepet økonomisk aktivitet bare tradisjonelt næringsliv,²⁷ men det har endret seg med tiden, ifølge Bjørgan: «En viktig forklaring på dette er de vide formuleringene om *økonomisk aktivitet* og *fordel* som kan utledes av rettspraksis. Det er ikke formålet eller måten det offentlige driver en tjeneste på som skal være avgjørende, det er karakteren av tjenesten i seg selv, om denne har en økonomisk karakter, altså at den i prinsippet kan leveres i et marked mot vederlag.»²⁸

Forståelsen og tolkningen av samhandlingsvilkåret er også i endring. I flere saker som EU-kommisjonen har hatt til behandling i perioden 2015–2016 vektlegges virkningen for lokalsamfunn, og det er også konkludert med at aktiviteten har marginal påvirkning på handelen mellom medlemslandene.²⁹ Mye dreier seg om tolkningen og praktiseringen av regelverket.³⁰ Det konkrete spørsmålet er om aktiviteten «kan påvirke» handelen eller om det er tilstrekkelig at den «har potensiale til å påvirke». Oslo Economics har valgt den siste definisjonen i sine rapporter: «Offentlig støtte er underlagt EØS-avtalen dersom støtten har potensiale til å påvirke handelen mellom EØS-statene».³¹

Dette betyr at spillereglene for kommuner endres når EUs regler om statsstøtte tas i bruk. Handlingsrommet for norske kommuner er imidlertid bestemt av at en kommune må drive økonomisk aktivitet som *både*³² er konkurransevridende i forhold til andre (private) aktører og³³ i tillegg er egnet til å påvirke handelen mellom EØS-land, for at aktiviteten skal bli omfattet av statsstøtteregelverket. I denne sammenheng er det viktig å være klar over de særegne norske forholdene med geografiske avstander og spredt bosetting når konkrete saker skal vurderes.

Det må føyes til at det også er knyttet usikkerhet til at begrepene i regelverket stadig er i endring. Det gir mye makt og innflytelse til dem som utarbeider og definerer regelverket. Det er viktig her å minne om at KS/BDO i sin rapport understreker at EUs statsstøtteregelverk ikke er motivert av samfunnets totale velferd.³⁴

I den sammenheng er det også viktig å slå fast at tjenester som utdanning, spesialisthelsetjenester, kommunale helse- og omsorgstjenester, barnehager og barnevern defineres som ikke-økonomisk aktivitet. Dette er eksempler på tjenester som holdes utenom reglene om statsstøtte fordi de er å betrakte som tjenester av allmenn økonomisk betydning. Begrunnelsen er som Oslo Economics skriver at disse tjenestene er «finansiert av offentlige budsjetter, er basert på solidaritet og forutsetter ikke mer enn marginal egenbetaling».³⁵

²⁵ KS/BDO, s. 11.

²⁶ Oslo Economics 2020, s. 9.

²⁷ Foredrag av professor Tommy Staahl Gabrielsen: *Statsstøttereglene og styringen av offentlig sektor*, 17.12.2019, s. 4, www.fao.no/images/pub/lysark/191217-tommy-staahl-gabrielsen.pdf.

²⁸ Per Andreas Bjørgan: *Statsstøtterettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkursforbudet*. Notat til LO, 29. november 2017, s. 2.

²⁹ *The "Effect on Trade between the Member States" Criterion: Is it Right Criterion by Which the Commission's Workload Can Be Managed?* Cees Dekker, *European State Aid Law Quarterly*, EStAL 2/2017.

³⁰ *Ibid.*, s. 154, artikkel 107 (1) TFEU/EØS-avtalens artikkel 61 (1).

³¹ Oslo Economics 2020, s. 47.

³² Forfatterens utheving

³³ Forfatterens utheving.

³⁴ BDO/KS-oppport 2018, s. 33.

³⁵ Oslo Economics 2020, s. 12.

Økonomisk aktivitet og næringsvirksomhet

I Norge har vi ikke noen definisjon av økonomisk aktivitet. Det nærmeste vi kommer er begrepene forretningsvirksomhet, kommersiell aktivitet og næringsvirksomhet. Mens forretningsvirksomhet og kommersiell aktivitet ikke har noen konkret juridisk definisjon, finnes det noen definisjoner av næringsvirksomhet, som her Skatteetatens: «Dette innebærer at virksomheten/aktiviteten må være av et visst omfang, være egnet til å gi økonomisk overskudd i overskuelig framtid og drives for eierens egen regning og risiko. Tidsperspektivet er bransjeavhengig.»³⁶

En av de siste definisjonene som er relevant når det gjelder kommuner og vår sammenheng, er en uttalelse fra departementet fra arbeidet med ny kommunelov i 2018: *I hovedtrekk vil organisasjoner som yter offentlige velferdstjenester, og organisasjoner som har allmenntilgjengelig eller ideelt formål, som utgangspunkt ikke anses å drive næringsvirksomhet. Forutsetningen er at det ikke foreligger et gevinstformål.*³⁷

I Norge har vi dermed ingen klare regler for hva som omfattes av begrepet økonomisk aktivitet.

Omfanget av kommunal økonomisk aktivitet

I rapporten fra Oslo Economics, hvor det er intervjuer fra 145 kommuner, konkluderes det med at kommuner i all hovedsak ikke driver kommersiell aktivitet: *Den økonomiske aktiviteten til offentlige aktører synes sjelden å være rent kommersiell. Dette indikerer av at formålet med aktiviteten sjelden er å generere inntekter og at aktivitetene vanligvis har en naturlig tilknytning til aktørenes ansvarsområder.*³⁸

Vi må anta at dette betyr at kommunene i svært begrenset grad driver næringsvirksomhet ut fra norske regler. Det som står igjen er vurderinger av omfanget av det kommunen driver med og som kan defineres som økonomisk aktivitet.

Av intervjuene som Oslo Economics har gjort med kommuner framgår det at av den

mva-pliktige omsetningen utgjør 60 prosent under 500 000 kroner *økonomisk aktivitet*, mens 15 prosent utgjør mer enn én million,³⁹ og at: «Det overordnede bilde er at kommuner har forholdsvis mange økonomiske aktiviteter som skjer i svært begrenset skala.»⁴⁰

I undersøkelsen til Oslo Economics oppgir kommunene selv at det er utleie av eiendom som er den viktigste kommersielle aktiviteten. I rapporten fastslås at slik «sporadisk utleie av eiendom» er utbredt i landets kommuner, men har så begrenset omfang for den enkelte kommunen at det ikke er risiko for konkurransevidning i forhold til kommersielle aktører. Videre bemerker Oslo Economics at slik utleie dessuten har positive samfunns effekter og sannsynligvis ingen eller få negative konsekvenser for konkurransen.⁴¹ Når det gjelder kinodrift, som flere kommuner også oppgir som kommersiell aktivitet, konkluderer Oslo Economics med at aktiviteten vil ha begrenset konkurransevidning i i forhold til kommersielle aktører. Årsaken er at kommunal kinovirksomhet i hovedsak foregår i lokalmarkeder der det ikke er rom for kommersiell drift.⁴² I undersøkelsen til Oslo Economics svare hele 77 prosent av kommunene at kinovirksomheten ikke gir noe økonomisk overskudd, og at formålet med kinoen er å gi innbyggerne tilbud om kino.⁴³

Oslo Economics skriver at all økonomisk aktivitet i prinsippet kan påvirke handelen mellom EØS-land. Videre fastslås det i rapporten, slik også Hjelmengrapporten antydte, at risikoen for slik påvirkning er størst når omsetningen er stor. Undersøkelsen til Oslo Economics viser at bredbåndsatsingen⁴⁴,

³⁶ www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/mervdiavgiftshandboken/2018/M-2/M-2-1/M-2-1.4/

³⁷ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 266.

³⁸ Oslo Economics 2019, s. 9.

³⁹ Oslo Economics 2019, s. 5.

⁴⁰ Oslo Economics 2020, s. 27.

⁴¹ Oslo Economics 2020, s. 31.

⁴² Oslo Economics 2020, s. 33.

⁴³ Oslo Economics 2020, s. 34.

⁴⁴ Norske kommuner fikk ansvaret for utbygging av bredbånd fra 1.1.2020.

næringsavfall og parkering er tjenester med «stor omsetning»,⁴⁵ og at det underforstått innebærer en risiko for at samhandelsvilkåret kan brytes ved slik aktivitet. Her må vi huske at selv om undersøkelsen viser at omsetningen er høy, så vil all slik aktivitet allerede være underlagt skatteplikt hvis den er organisert i AS eller IKS.⁴⁶ Disse aktivitetene vil dermed ikke være aktuelle for de nye tiltakene som Oslo Economics foreslår.

Men også andre forhold må vurderes når det er spørsmål om tjenesten kan være egnet til å påvirke handelen mellom EØS-landene. I noen bransjer, slik som bredbåndsutbygging, vil det være flere aktører med internasjonale eiere. Dette gjør vurderingene viktige. Når det gjelder for eksempel bredbåndsansing kan det også argumenteres for at dette er viktig infrastruktur som har et annet og viktig formål for samfunnet, som beredskap og sikkerhet for innbyggere, og derfor kan defineres som kommunal virksomhet.

Når det gjelder kommuners salg av restkapasitet til andre utenfor kommunen, mener Oslo Economics at dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt så lenge det foregår i liten skala: «Aktiviteter som skjer i liten skala er også ofte motivert av å utnytte restkapasiteten eller å gi innbyggerne et tjenestetilbud de ellers ikke ville fått – eksempelvis fordi det ikke er kommersielt lønnsomt å levere tjenesten.»⁴⁷

Sitatene fra rapporten fra Oslo Economics viser at omfanget av kommersiell aktivitet i kommuner som innfrir definisjonen av økonomisk aktivitet er lite, ut fra størrelse på omsetning og type tjenester. Imidlertid kan denne

økonomiske aktiviteten, selv om den er liten, ha *potensial til å påvirke samhandelen* mellom EØS-land.

Det viktige er imidlertid å fastslå at regelverket ikke er til hinder for at kommuner kan innrette virksomhet slik at den faller utenfor EU-regelverkets definisjon av økonomisk aktivitet og ikke kommer i konflikt med samhandelsvilkåret. Det er også sannsynlig at samme argumentasjon kan brukes når kommuner får nye oppgaver som de primært ønsker å drive selv, som for eksempel utbygging av bredbånd som kommunene fikk ansvar for i 2020. Det som trengs er gode vurderinger i hvert konkrete tilfelle.

Kommuners organisering og skatteplikt

Det er flere forhold som må vurderes når spørsmålet er likebehandling av kommuner og kommersielle aktører. Oslo Economics har valgt å undersøke hvorvidt kommunen har en skattefordel fordi kommunen er unntatt for skatteplikt når de utøver kommersiell aktivitet, selv om omfanget altså er lite. I den sammenheng er det verdt å merke seg at det ikke er avklart om skattefritak for offentlig økonomisk virksomhet faktisk er å regne som ulovlig statsstøtte i henhold til EUs regelverk.⁴⁸

Det har imidlertid betydning for vurderingene av kommuners kommersielle aktivitet og skatteplikt hvordan kommunens virksomhet er organisert rent juridisk. Det er godt kjent, og også bekreftet i rapporten til Oslo Economics, at kommuner i all hovedsak driver sin kommersielle aktivitet gjennom aksjeselskap.⁴⁹ Pr. juli 2018 er det registrert 2226 aksjeselskaper som eies med mer enn 50 prosent av norske kommuner. Dette omfatter blant annet transportselskaper som Oslo Sporveier AS og Unibuss AS, og utleie av fast eiendom som Åspro administrasjon og utvikling AS som alle er heleide kommunale aksjeselskaper.

Statistikken omfatter imidlertid også aksjeselskaper som bare er delvis eid av kommuner.⁵⁰ I denne sammenhengen hadde vært mest interessant å vite antallet heleide kommunale aksjeselskaper.⁵¹ Årsaken er at heleide kommunale

⁴⁵ Oslo Economics 2020, s. 45.

⁴⁶ F.eks. var det i 2013 40 IKS og 10 AS som drev renovasjon (næringsavfall), NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 193.

⁴⁷ Oslo Economics 2020, s. 6.

⁴⁸ KS FOU/BDO 2020, s. 4.

⁴⁹ Oslo Economics 2019, s. 6.

⁵⁰ Statistikk fra Brønnøysundregisteret: Enhetsregisteret og Sektorkode 1502 «omfatter ikke-finansielle selskaper med markedsproduksjon hvor kommuneforvaltningen direkte eller indirekte eier mer enn 50 prosent av innbetalt eierkapital».

⁵¹ Verken SSB eller Brønnøysundregistrene har slik statistikk.

aksjeselskaper også kan defineres som kommunale virksomheter på bestemte vilkår. Et eksempel her er boliger med sosiale formål.

I denne sammenhengen er det avgjørende å kjenne til at alle aksjeselskaper er underlagt skatteplikt.⁵² Det betyr at all aktivitet som er utført av kommuner gjennom aksjeselskap allerede er underlagt skatteplikt. Det samme gjelder alle interkommunale selskaper (IKS).

Ifølge rapporten fra Oslo Economics opplyser kommunene at 20 prosent av all kommersiell aktivitet som overstiger én million i omsetning utføres gjennom aksjeselskap. Av tjenestene som drives gjennom IKS-er, utgjør 20 prosent av omsetningen mer enn én million i omsetning. All denne aktiviteten er altså i dag underlagt skatteplikt.

Det som gjenstår av kommunal økonomisk aktivitet er dermed det som er organisert i kommunen som rettssubjekt, og drives enten som avdeling eller gjennom et KF. Her utgjør tre prosent av omsetningen av den kommersielle aktiviteten mer enn én million ifølge svarene fra kommunen. For KF utgjør ti prosent mer enn én million.⁵³ Men også her er allerede noen tjenester underlagt skatteplikt på grunn av særregler. De mest sentrale oppgavene er håndtering av næringsavfall og inntekter fra vannkraft utover konsesjonskraft ut fra bransjeregler.⁵⁴ Skatt på disse tjenestene beregnes ut fra retningslinjer som er laget i tråd med *God kommunal regnskapsskikk*.⁵⁵

Dette må bety at vi står igjen med et veldig lite omfang av kommersiell aktivitet som utføres av kommunen som rettssubjekt. Imidlertid kan vi ikke helt utelukke at det er aktivitet her som kan innfri definisjonen av økonomisk aktivitet og som er unntatt fra skatteplikt i dag.

Mer om Oslo Economics' forslag til tiltak

Til tross for egne funn om at omfanget av kommersiell aktivitet som utføres av kommunen som rettssubjekt er veldig lite, og uavhengig av type tjeneste, foreslår altså Oslo Economics at det innføres skatteplikt for all økonomisk aktivitet i kommuner begrenset nedad av to terskelverdier.

Det som gjenstår av kommunal økonomisk aktivitet er dermed det som er organisert i kommunen som rettssubjekt, og drives enten som avdeling eller gjennom et KF.

For mva-omsetning over fem millioner foreslås det krav om adskilte regnskaper, og for økonomisk aktivitet med omsetning over tolv millioner skal aktiviteten skilles ut i eget aksjeselskap. Forslaget om utskilling er ikke et krav i som følger av EUs regler om statsstøtte.⁵⁶

I forbindelse med forslaget om terskelverdier for kommuners skattefritak viser Oslo Economics konkret til Hjelmengutvalget. Flertallet i utvalget foreslo et generelt prinsipp om markedsmessige vilkår for all økonomisk aktivitet, også uavhengig av om aktiviteten ville påvirke samhandelen i EØS-land. Det betyr at de nærmest setter likhetstegn mellom samfunnsmessig lønnsomhet og drift etter forretningsmessige prinsipper. Dette forslaget går langt utover kravet i EØS-avtalen.⁵⁷

Under behandlingen i Hjelmengutvalget stemte et mindretall (fire av elleve) mot dette forslaget. Ikke bare vil det innebære en generell plikt for kommunene til å lage et regnskapsmessig skille mellom økonomisk aktivitet og kommunal virksomhet.⁵⁸ Mindretallet mente at et slikt forslag vil innebære en betydelig administrativ, personellmessig og kostnadsmessig byrde for kommunene. Mindretallet uttrykte sterk bekymring for at det kan føre til at flere kommuner ikke lenger kan tilby tjenester til lokalbefolkningen eller at tilbudet blir for dyrt for innbyggerne, og at tjenester som kinodrift og utleie av kommunale bygg

⁵² Skattelovens § 2-2, (1).

⁵³ Oslo Economics 2019, s. 22 og 23.

⁵⁴ Skattelovens § 2-5, 2. ledd.

⁵⁵ www.gkrs.no/edokumenter/Notater/Notat_Skatteutgifter_styrevedtatt_170502.pdf

⁵⁶ KS FOU/BDO 2020, s. 10. Finland er for øvrig eneste EU-land som har slik utskillingsplikt, jf. Bjørgan i notat til LO 2017, s. 11.

⁵⁷ Det såkalte markedsaktørprinsippet, jf. Hjelmengrapporten, s. 229 og KS/BDO-rapporten 2018, s. 15.

⁵⁸ Hjelmengrapporten, s. 229.

dermed kan forsvinne fra små og mellomstore kommuner.

I denne sammenheng er det verdt å minne om ønsket fra utvalget bak ny kommunelov i 2018 om håndteringen av forholdet mellom kommunal virksomhet og næringsvirksomhet, noe som ble fulgt opp i kommuneloven: *Utvalget er svært opptatt av at kommunene i så stor grad som mulig får beholde sin handlefrihet på dette området. Det er derfor viktig ikke å legge frem et lovforslag (ny kommunelov) som overoppfyller kravene i EØS-avtalen.*⁵⁹

Det er grunn til å tro at dette utsagnet bunner i at utvalget bak kommuneloven har samme oppfatning som mindretallet i Hjelmengutvalget. Skatteplikt passer ikke når for eksempel kommunale eiendomsbygg driver utleie til innbyggerne sine og begrunnelsen ikke er lønnsomhet, men innbyggernes og lokalsamfunnets beste. Slik utleie vil dessuten sjelden påvirke samhandelen mellom EØS-land, siden det i mange kommuner vil ha begrenset bedriftsøkonomisk lønnsomhet, noe Oslo Economics også skriver.

Ikke-bagatellmessig skattefordel

Begrunnelsen for kravet om utskilling er at kommunen ellers vil få en ikke-bagatellmessig skattefordel. Hensikten med atskilte regnskaper er at det skal gi et godt bilde på kostnader og inntekter for å kunne identifisere om det skjer kryssubsidiering, som det hevdes kan gi kommunene en konkurransefordel som en kommersiell aktør ikke har.⁶⁰

Terskelverdien på tolv og fem millioner har Oslo Economics beregnet for ikke å gi kommunen en økonomisk fordel som strider mot reglene om statsstøtte. Selv om det ikke er avklart hvorvidt kommuners skattefritak faktisk vil være ulovlig statsstøtte⁶¹, hevder Oslo Economics at

det vil være en ikke-bagatellmessig skattefordel for kommuner å ikke betale skatt av omsetning som er større enn dette. I EU-reglene om statsstøtte er grensen for bagatellmessig støtte 200 000 euro over tre år. Terskelverdiene på fem og tolv millioner er beregnet ut fra dette beløpet ved å legge til grunn en selskapsskatt på 22 prosent og en driftsmargin på 25 prosent.⁶²

Selve begrunnelsen for forslaget om å bruke terskelverdier er svak. Årsaken er at kommunene følger helt andre beregningsregler enn kommersielle virksomheter fordi de har forskjellige formål. Mens en kommersiell virksomhet skal generere overskudd og profit, skal kommunal virksomhet innfri behov ut fra samfunnsmessige mål som er politisk bestemt. Regelverket for kommuner og kommersielle virksomheter er tilpasset denne forskjellen. Det er derfor vanskelig å forstå forslaget om en terskelverdi basert på omsetning når mulighetene til å redusere skattepliktig overskudd (omsetning minus kostnader) er så ulike for kommuner og kommersielle aktører.

Ved vurdering av hva som kan være en «ikke-bagatellmessig skattefordel» for en kommune er det ikke bare beløpet som har betydning, men hvordan situasjonen er for en potensiell kommersiell konkurrent, når hensikten er å identifisere en eventuell konkurransefordel. Hvor mye skatt betaler faktisk et sammenlignbart kommersielt selskap som for eksempel driver med utleie av eiendom? Det er ikke gjort slike undersøkelser i rapportene fra Oslo Economics. Fra annen forskning vet vi at en kommersiell aktør helt lovlig kan påvirke hvor stort skattepliktig overskudd skal bli.⁶³ Dette er godt kjent i revisor- og økonomimiljøer, og det framkommer også i rapporten fra Oslo Economics. Regelverket for kommersielle tillater både nye verdivurderinger som gir lavere/høyere avskrivninger og lånerenter, utstrakt kryssubsidiering mellom aktiviteter og flytting av kostnader og inntekter mellom selskaper innad i et konsern både i Norge og til utlandet, i tillegg til framføring av underskudd til fradrag senere år. Dette er faktorer som påvirker hvor mye skatt et kommersielt selskap skal betale. En kommune har

⁵⁹ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 289.

⁶⁰ Oslo Economics 2020, s. 58–59.

⁶¹ KS FOU/BDO 2020, s. 10.

⁶² Oslo Economics 2020, s. 25.

⁶³ Se f.eks. Stein Antonsen: *Gevinst ved salg av barnehager*. Fagbladet Samfunn og økonomi 1&2/2019, s. 102.

ingen av disse mulighetene. Kommuner har krav om fullkostberegninger, i tillegg til at det er eksplisitt forbud mot krysssubsidiert mellom aktiviteter.⁶⁴

Det er også store forskjeller i kontrollen med regnskapene til en kommune og en kommersiell virksomhet. Alle deler av kommunen er underlagt kontroll av årsregnskapet gjennom ekstern revisjon.⁶⁵ Fram til 2012 hadde alle aksjeselskaper revisjonsplikt, men fra 2012 har små aksjeselskaper kunnet velge om de vil ha ekstern revisjon eller ikke. Pr. mai 2017 hadde totalt 70 prosent av alle norske aksjeselskaper benyttet muligheten til ikke å ha ekstern revisjon.⁶⁶ Når det gjelder kontroll fra skatteetaten, så skjer den hovedsakelig ut fra årlige bransjeutvelgelser. For kommersielle aktører er dermed både rapportering gjennom årsregnskapet og skatterapporteringen i stor grad basert på tillit. Dette innebærer totalt sett at en kommersiell aktør er underlagt langt svakere kontroll enn en kommune.

Forskjellene i regelverket, og mulighetene her til å påvirke hvor mye skatt som skal betales (skattegrunnlaget), gjør at det er oppsiktsvekkende at det fremmes et forslag om terskelverdier for å unngå «ikke-bagatellmessig skattefordel» for kommuner. Konsekvensene av ulikt regelverk gjør at det er høyst uklart om det kan sies noe om hvorvidt det oppnås en «ikke-bagatellmessig skattefordel» eller ikke.

Det prinsipielle med skatt – det store paradokset

Målet med skatt er å skaffe penger for det offentlige, til stat og kommune, for å finansiere og løse fellesoppgaver for samfunnet. I lys av dette virker det lite logisk å innføre skatteplikt for deler av kommunens virksomhet på et så svakt grunnlag som her. Forslaget vil bety at det offentlige betaler skatt til seg selv. Det vil si det samme som at man tar penger fra en del av det offentlige og gir til en annen del av det offentlige. Det vil i så fall bli både mye administrativt merarbeid og dyrt for samfunnet. En annen ting er at dersom et kommunalt aksjeselskap genererer overskudd (og betaler skatt),

så vil overskuddet tilfalle kommunen og brukes i kommunens aktiviteter ut fra regelverket der.

I forslaget fra Oslo Economics foreslås det at kommunen, ved et eventuelt krav om regnskapsmessig skille mellom kommunal virksomhet og kommersiell virksomhet, kan bruke kommunale regnskapsregler i stedet for regnskapslovens regler.⁶⁷ Begrunnelsen er at dette vil lette arbeidsbyrden for kommunen. Dette er i seg selv en innrømmelse av arbeidsbelastningen som forslaget om terskelverdier vil medføre for kommunene. Men det viktige er noe annet. Spørsmålet er om kommunen skal opptre som en bedrift eller som kommune i sine beregninger og rapporteringer. Sannsynligvis prøver Oslo Economics her å imøtekomme kritikken fra mindretallet i Hjelmengutvalget, som var svært kritisk til at kommunene skulle måtte opptre som bedrifter i et marked.⁶⁸

Problemet kan imidlertid ikke løses ved at kommuner skal kunne bruke kommunale regnskapsregler. Utfordringen er nettopp at veldig ulike regler gjør en sammenligning mellom kommuner og kommersielle aktører nesten umulig. Beregning av «ikke-bagatellmessig skattefordel» for en kommune ut fra en slik sammenligning er dermed et oppsiktsvekkende forslag. Spørsmålet om valg av ulike regelsett for regnskap og beregning av skattepliktig omsetning er derfor en avsporing i denne sammenheng.

Hva er kommunal virksomhet?

Når spørsmålet om likebehandling er tema, kan det være hensiktsmessig å minne om hva en kommune er, til forskjell fra en kommersiell aktør. Mens en kommersiell aktør er avhengig av å drive med bedriftsøkonomisk overskudd, har en kommune ansvar for å yte tjenester og

⁶⁴ EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Veileder fra FAD, s. 9.

⁶⁵ Kommunelebens kapittel 24.

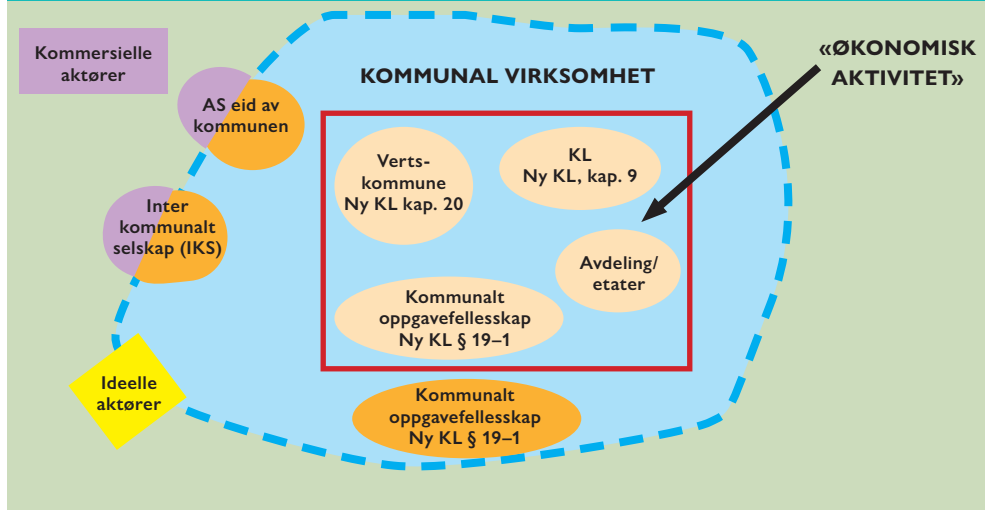
⁶⁶ Fra NOU 2017:15 Revisjonsplikten, s. 25. Fra januar 2018 gjelder revisjonsplikt bare dersom driftsinntektene er høyere enn 6 millioner kroner, balansesummen er høyere enn 23 millioner kroner og gjennomsnittlig antall ansatte er ti eller mer.

⁶⁷ Oslo Economics 2020, s. 48.

⁶⁸ Markedsaktørprinsippet, jf. mindretallsinnstillingen i Hjelmengutvalget, se denne artikkelens side 8.

KOMMUNAL VIRKSOMHET – «ØKONOMISK AKTIVITET»

Tre regelverk
Kommunelov
Anskaffelses-
regler
Statsstøtte



Illustrasjonen viser mulighetene til å drive kommunal virksomhet. Den svarte pila illustrerer presset som følger av forslaget fra Oslo Economics om skatteplikt.

drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne i kommunen, helt uavhengig av hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. For en kommune innebærer dette ansvar for tunge sektorer som omsorgs- og sosialområdet, barnehager og grunntidning, men også vann og avløp, renovasjon, brann og redningstjeneste, kultur- og idrettsaktiviteter og andre tilbud med sosiale formål.

Disse aktivitetene er kommunal virksomhet. Næringsvirksomhet eller kommersiell aktivitet, som når kommunen driver forretningsmessig utleie av kommunal eiendom eller kontorbygg, er som hovedregel slik skilt ut i egne aksjeselskaper. Hvis kommunen derimot driver utleie av boliger med sosiale formål, anses det i utgangspunktet som kommunal virksomhet og som ikke-økonomisk aktivitet, uavhengig av hvordan dette er organisert rent juridisk.

Juridisk organisering av kommunal virksomhet

Det er ingen uenighet om at kommunene står helt fritt til å benytte egne ressurser til å dekke egen etterspørsel. Det betyr at de for å dekke egen etterspørsel kan drive all sin kommunale virksomhet fra kommunens egne enheter/avdelinger, kommunale foretak (KF) – og kommunale oppgavefellesskap⁶⁹ som inngår i kommunen som rettssubjekt. Dette utgjør kommunen som rettssubjekt, jf. den røde firkanten i illustrasjonen over.

I tillegg til tjenester som drives fra kommunen som rettssubjekt, er tjenester drevet fra IKS, AS og kommunale oppgavefellesskap utenfor kommunen som rettssubjekt også definert som kommunal virksomhet. Det betyr at all virksomhet innenfor den blå stiplede linja i illustrasjonen kan defineres som kommunal virksomhet. Etter at EUs regler om statsstøtte også ble gjeldende for offentlige tjenester er det imidlertid en forutsetning for all kommunal virksomhet at det ikke drives økonomisk aktivitet i et marked og at aktiviteten ikke kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene. Det er *karakteren av tjenesten* som utføres som er

⁶⁹ Kommunelovens § 19-1 om kommunalt oppgavefellesskap. I gammel kommunelov ble slike interkommunale samarbeid ofte kalt § 27-samarbeid.

avgjørende, og ikke hvordan virksomheten den drives fra er organisert juridisk. Den svarte pila i illustrasjonen over er uttrykk for presset mot kommunal virksomhet som følge av reglene om statsstøtte – og forslaget fra Oslo Economics om skatteplikt.

Utenfor den blå stiplede linja defineres all aktivitet som økonomisk aktivitet. For eksempel vil en kommune som driver forretningsvirksomhet gjennom et AS defineres som økonomisk aktivitet.

Anskaffelsesregelverket gjelder i utgangspunktet når kommunen kjøper tjenester fra eksterne. For kommunen får regelverket imidlertid også betydning for de virksomhetene som kommunen har organisert utenfor kommunen som rettssubjekt, fordi IKS, AS og kommunalt oppgavefellesskap utenfor kommunen som rettssubjekt i denne sammenheng betraktes som eksterne foretak, jf. feltet mellom den røde firkanten og den blå, stiplede linja i illustrasjonen.

I regelverket stilles det to krav som IKS, AS og slike kommunale oppgavefellesskap må forholde seg til: aktivitetsvilkåret og kontrollvilkåret. Aktivitetsvilkåret innebærer at aktiviteten som et foretak utfører for kommunene må være minst 80 prosent av total omsetning. Kontrollvilkåret innebærer at private ikke kan være deliere av selskapet. Det betyr at et aksjeselskap må være heleid kommunalt, av én eller flere kommuner, for å kunne defineres som kommunal virksomhet. Med IKS-er er det ingen slike utfordringer i forhold til kontrollvilkåret, siden IKS-er bare kan ha kommunale deltakere.

Når andre enn kommunen utfører tjenester

Det er tradisjon for at kommuner avtaler at private aktører utfører tjenester på sine vegne. Imidlertid har omfanget av dette økt og omfatter også flere områder enn tidligere. Selv om det ikke har direkte betydning for diskusjonen om skatteplikt for kommunal økonomisk aktivitet, har EUs regelverk om statsstøtte og anskaffelsesregelverket her likevel relevans.

De siste årene har det vært stor offentlig

debatt knyttet til at private kommersielle utfører kommunale oppgaver, og særlig på velferdsområdene. For eksempel har det vært flere skandaler der kommersielle aktører har tilegnet seg penger som var ment brukt til kommunale velferdstjenester, til og med uten at kommunen var klar over dette.⁷⁰ Flere lokalpolitikere har uttrykt bekymring for at det generelt blir mindre lokalpolitisk styring og dårligere kontroll med hvordan kommunale midler brukes når kommersielle utfører en oppgave enn når kommunen selv gjør det. Noen kommuner ønsker derfor at ideelle aktører skal kunne utføre tjenester, men ønsker ikke å slippe til kommersielle aktører. I Norge har det de siste årene vært flere diskusjoner om regelverket gjør det mulig at ideelle organisasjoner kan bidra, spesielt når det gjelder barnevern og pleie- og omsorgstjenester.

Det faller utenfor denne artikkelen å redegjøre for reglene på de enkelte velferdsområdene, så her vises bare til det generelle i regelverket. Forholdet til ideelle aktører er omhandlet i forarbeidene til ny kommunelov. Der skilles det mellom organisasjoner som har gevinstsiktet mål, som alltid vil anses som å drive næringsvirksomhet, og dem som primært har allmennyttig formål. Her vises til at ideelle har et visst rom for å delfinansiere ideelle formål med inntekter fra markedet uten å bli ansett for å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand.⁷¹ Når det gjelder EUs regler om statsstøtte, mener både Eriksen og Bjørgan at ideelle organisasjoner, på samme måte som det offentlige selv, kan utføre velferdstjenester med allmennyttig formål uten gevinstformål for kommuner, uten at dette omfattes av statsstøtte-regelverket: «Hvis disse vilkårene er innfridd vil en ideell organisasjon kunne få kompensasjon for de velferdstjenester den utfører, uten at kompensasjonen anses som statsstøtte»⁷² og «Det er ikke av betydning hvorvidt det offentlige selv

⁷⁰ F.eks. Linn Herning: *Velferdsprofittørene*, Manifest Forlag 2015 og Fanny Voldnes: *Lovlig rik på barnehager? I Kampen om barndommen* (Tove Heggen Larsen, red.) Res Publica 2018.

⁷¹ Prop. 46 L (2017–2018) Ny kommunelov, s. 232.

⁷² Christoffer C. Eriksen: *Kommuner og egenregi*. Fagforbundet 2015, s. 60.

leverer tjenesten eller overlater dette til ideelle organisasjoner. Tjenesten vil uansett være å anse som en del av det offentliges tilretteleggelse av ikke-økonomiske velferdstjenester».⁷³

Ideelle aktører kan utføre allmenntilgjengelige tjenester for kommuner på bestemte vilkår, gitt at aktiviteten kan defineres som ikke-økonomisk aktivitet og dermed faller utenfor regelverket om statsstøtte, jf. gul firkant i illustrasjonen på side 36. Dette krever en konkret vurdering i hver sak.

Reglene om statsstøtte og offentlige anskaffelser

Vi må legge til grunn at kommunene allerede følger nøye med på hvor mye av kommunens virksomhet som selges til andre utenfor kommunen, inklusiv kommunens egne foretak. Som vi har vist, henger det sammen med 20-prosentgrensen i reglene om offentlige anskaffelser. Dersom kommunen selger en tjeneste til andre utenfor kommunen, og dette utgjør mindre enn 20 prosent av omsetningen, defineres tjenesten fortsatt som drevet i egen regi, og kommunen er ikke underlagt reglene om offentlig anskaffelser.

Hjelmengrapporten og rapportene fra Oslo Economics ser ikke ut til å ha vurdert anskaffelsesreglene, og denne 20-prosentregelen kan ha betydning for definisjonen av om det foregår økonomisk aktivitet eller ikke. Sannsynligvis burde de to regelverkene blitt sett mer i sammenheng. I diskusjoner om det foregår økonomisk aktivitet i et marked har ESA tidligere vurdert om tjenesten er lagt ut på anbud eller ikke.⁷⁴ ESA må her ha lagt til grunn at definisjonen av økonomisk aktivitet, slik det er definert i EUs regler om statsstøtte, kan vurderes sammen med kontroll- og aktivitetskravet i reglene om offentlige anskaffelser.

Det er uklart om det også har betydning for kommunale tjenester og aktiviteter, men størrelsen på omsetningen har vært viktig når

det gjelder vurderingen av andre typer offentlige tjenester. Her førte grensen på 20 prosent av omsetningen til at tjenestene ble definert ut fra sin karakter som ikke-økonomisk aktivitet: «Etter vårt syn ville for eksempel ESAs tidligere saker om videregående skolars kveldskurs, kantinetjenester på Haukeland og sannsynligvis også sykehusapotekene og offentlige tannlege-tjenester i dag anses som ikke-økonomiske aktiviteter pga. 20-prosentunntaket.»⁷⁵

Oppsummert kan vi si at kommunal virksomhet kan defineres som ikke-økonomisk når hensikten er at aktiviteten ikke drives med gevinstformål, ikke opererer i et marked, ikke har potensial til å påvirke samhandelen i EØS-land og uavhengig av hvordan kommunen har organisert aktiviteten rent juridisk.

Et ideologisk valg

Det kan fastslås at kommuner i all hovedsak driver *kommunal virksomhet*. Videre er omfanget av kommunale tjenester som kan defineres som økonomisk aktivitet, og som ikke allerede er underlagt skatteplikt, begrenset. Beregningen som Oslo Economics har gjort for å finne fram til egnede terskelverdier for når skatteplikt skal inntre for kommunal økonomisk aktivitet legitimerer imidlertid ikke tiltakene som er foreslått.

Hovedårsaken er at kommuners aktivitet ikke uten videre kan sammenlignes økonomisk med en kommersiell aktørs aktivitet. Konsekvensene av svært ulikt regelverk for kommuner og kommersielle gjør at det det er grunn til å stille spørsmål ved Oslo Economics' premiss om å *beregne* «ikke-bagatellmessig skattefordel». Dessuten er det uklart om kommuners skattefritak overhodet kan defineres som «ikke-bagatellmessig støtte» i henhold til EUs regler om statsstøtte. Gitt aksept av premisset til Oslo Economics, vil det uansett være høyst uklart om kommuner ville oppnå en skattefordel som vil innfri grensen for «ikke-bagatellmessig støtte» i EUs regler om statsstøtte. Forslaget fra Oslo Economics vil sannsynligvis heller kunne få som konsekvens at kommuner ville fått en konkurranseulempet i forhold til kommersielle aktører.

Forslaget fra Oslo Economics om skatteplikt

⁷³ Bjørgan i notat til Ideelt Nettverk 2017, side 28.

⁷⁴ ALT Advokatfirma, rapport 2013, s. 58.

⁷⁵ Bjørgan: Notat til LO, 29. november 2017, s. 7, note 11.

virker – på samme måte som Hjelmengrapporten – som om det først og fremst er begrunnet i å innfri det politiske ønsket om konkurranse på like vilkår mellom kommersielle aktører og det offentlige, mer enn hva som er samfunnsøkonomisk velferd.⁷⁶ Det er altså ikke noe mål i seg selv at det skal være like vilkår for kommunal virksomhet og eventuelle private konkurrenter. Likebehandling kan være bra – men bare dersom det er det som er best for landets totale velferd.⁷⁷

Både Hjelmengrapporten og rapportene fra Oslo Economics utfordrer egentlig kommunenes

rett til selv å drive tjenester for innbyggere og lokalsamfunn. Kommunal virksomhet drives i hovedsak uten gevinstformål og er unntatt for skatteplikt og i tråd med den norske velferdsmodellen, som er basert på at offentlig og privat sektor har ulike mål og oppgaver. Hvis forslagene innføres, vil det bety en betydelig arbeidsbyrde for kommuner som kan føre til at tjenester blir bort i flere lokalsamfunn. I realiteten handler dette derfor om folkevalgte muligheter til å tilby tjenester de mener innbyggerne har behov for, og dermed kanskje om kommuners rett til selvstyre.

⁷⁶ BDO/KS-rapport, s. 32.

⁷⁷ BDO: Konkurranse på like vilkår – Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren? KS FOU-rapport 4.12.2018, s. 5.

KILDER

Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører. 23. januar 2018 (Hjelmengrapporten).

Bjørgan, Per Andreas. *Statsstøtterettslige prinsipper av betydning for saken om det kommunale skattefritaket og konkurransforbudet.* Notat til LO, 29. november 2017.

Konkurranse på like vilkår – Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommune-sektoren? KS FOU-avd/BDO, 4. desember 2018.

Sammenligning av rapporter om samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår. KS FOU-avd/BDO, 24. august 2020.

Utredning av samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet – del 1. Kartlegging av omfanget av

økonomisk aktivitet i offentlig sektor. Oslo Economics, januar 2019.

Samfunnsøkonomiske effekter av tiltak for å fremme like konkurransevilkår for offentlige og private aktører i markedet. Hovedrapport. Oslo Economics, 5. januar 2020.

The "Effect on Trade between the Member States" Criterion: Is it Right Criterion by Which the Commission's Workload Can Be Managed? Cees Dekker, European State Aid Law Quarterly, EstAL 2/2017.

Bjarne Jensen (red.). *Kommersialisering av fellesgodene. Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader.* Høgskolen i Innlandet 2019.

Bjørgan, Per Andreas. *Tiltak for å redde virksomheter under koronakrisen – statsstøtte og anskaffelsesreglementet.* Notat til Fagforbundet, 23.4.2020.

Bjørgan, Per Andreas. *Ideelle organisasjoners utførelse av helse- og sosialtjenester – framtidig driftstilskuddsmodell.* Notat til Ideelt nettverk, 22. juni 2017.

Høin, Geir og Voldnes, Fanny. *Handlingsrommet for kommuners egenregi.* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2017.

Voldnes, Fanny. *Folkevalgt styring eller markedsstyring? Status og erfaringer med forretningsorienterte regnskaper i offentlig sektor.* Fagbladet Samfunn og økonomi 2/2012.

Eriksen, Christoffer C. *Kommuner og egenregi. Reglene om egenregi: Anskaffelsesrettslig ramme for organisering av kommunal virksomhet og det offentliges samarbeid med ideelle organisasjoner i velferdssektoren.* Fagforbundet 2015.

Skal vi virkelig gjøre det på denne måten?

Våre offentlige tjenester blir styrt etter markedsprinsipper fra det private. Det har sin pris.

Bengt Karlsson professor ved USN

Dagny Adriaenssen Johannessen Foreningen for Sosialpolitisk Arbeid

Heidi Haukelien førsteamanuensis ved USN og styremedlem i Helsetjenesteaksjonen

Kenneth Arctander leder RIO

Helene Bank fungerende daglig leder i For velferdsstaten

Marit Borg professor emerita ved USN

Offentlige velferdstjenester som barnehage, skole, politi, sykehus, og helse- og omsorgstjenester er preget av markedsøkonomiske styringsprinsipper og New Public Management. Tjenestene blir påvirket gjennom effektiviseringstiltak, standardiserte løsninger, kontrollrutiner og målstyring.

Dette er et hinder i samhandlingen mellom fellesskapets tjenester, og det begrenser handlingsrommet for faglig skjønn. Relasjonen mellom en person som trenger hjelp og den som skal gi hjelp blir forstyrret av en rekke prosedyrer og pålegg. I stedet for å ha tid og ro til å snakke om det personen sliter med, må man fylle ut standard skjemaer og dokumentere systemkrav.

Velferdsstatens formål

New Public Management hadde sitt inntog i våre offentlige tjenester på 80-tallet og har som mål å effektivisere tjenestene ved hjelp av markedsprinsipper fra det private. New Public Management kommer til uttrykk gjennom effektiviseringstiltak, standardisering, kontrollrutiner og resultatmåling.

Ulikhet innenfor økonomi, sosiale forhold, levekår og helse gjør at velferdsstaten er avgjørende for oss alle. Helsedirektoratet framhever helsens nære forbindelse til økonomiske

forhold: God økonomi øker sannsynligheten for god helse, mens dårlig økonomi øker sannsynligheten for dårlig helse.

Utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller har vært, og bør fortsatt være, et grunnleggende mål for velferdsstatens ordninger. Velferdsordninger skal sikre innbyggerne en tilfredsstillende helsesituasjon, nødvendig helsehjelp og bekjempe fattigdom. Større sosiale forskjeller gir grobunn for sosial uro, kriminalitet, uhelse og en bekymringsverdig samfunnsutvikling for oss alle. Å oppfylle velferdsordningenes formål er dermed noe vi alle vinner på. Mens vi bør problematisere konsekvensene av at markedsliberalistiske prinsipper blir lagt til grunn for velferdsstatens viktige samfunnsmandat.

Effektive velferdstjenester

Digitalisering av velferdstjenester, som et eksempel på effektivisering, har problematiske konsekvenser til tross for sine opplagte fordeler. Effektiviseringen går på bekostning av personer som trenger hjelpeapparatets støtte, men som mangler digital kompetanse og øvrige nødvendige ressurser.

Digitalisering av menneskemøter gjør at mange opplever hjelpen som fremmedgjort og mindre tilgjengelig. Relasjonsarbeid, som

regnes som kjernen i sosialt- og velferdsarbeid, har i stor grad blitt byttet ut med dialogbokser og chattetjenester i noen av våre mest sentrale velferdstjenester.

Ved utstrakt bruk av digitale ordninger blir hjelperne henvist til færre direkte møter, noe som reduserer muligheten til å bygge en god relasjon. Mens brukers rom til å få tillit til hjelperen og systemet blir begrenset av samme grunn. Dette påvirker kvaliteten på hjelpen negativt, og bidrar til at vi beveger oss lenger vekk fra målet om å nå ut med nødvendige tjenester til dem som trenger det mest.

Et demokratisk problem

Det utgjør et demokratisk problem når mennesker ikke passer inn i de standardiserte velferdstjenestene, og tjenestene dermed blir utilgjengelige for mange. Standardisering gjennom faglig og metodisk storsatsing skaper problemer når satsingen på forløp og metoder blir til faglig ensformighet, og hindrer individuell tilpasning for mennesker med unike behov.

Standardiserte velferdstjenester kan bli opplevd som lite fleksible og dessuten dårlig tilpasset de mange ulike menneskene de skal tjene. Målet med å redusere perioden for arbeidsavklaringspenger var å få flere i jobb. Situasjonen for mange er at de ikke er i stand til å være i jobb og blir ansett som arbeidsføre i løpet av de tre tilmålte årene man har til rådighet. Mennesker er forskjellige og trenger tilpassede tilbud og tidsrammer. Systemene som skulle utjevne forskjeller, bidra til god helse og velferd, og hindre utenforskap, ser ut til å bidra til det motsatte.

Vi trenger fleksible tjenester der menneskers egenerfaring er en vesentlig kilde til kunnskap. Og vi trenger tjenester hvor den faglige praksisen er rustet for å møte individuelle behov hos den enkelte.

Kontrollrutiner og resultatmålinger

Det blir gjort mye godt arbeid i våre offentlige tjenester, men det er noe galt når standardisering og effektivisering av velferdstjenester står i veien for skjønnsutøvelse, faglige vurderinger, kritisk tenkning, og tid til å utøve sitt arbeid.

Velferdstjenestene, og de som arbeider der, blir målt på aktiviteter som lar seg måle, selv om det som ikke lar seg måle kan være avgjørende for innholdet og kvaliteten i velferdstjenestene. Mange av våre offentlige tjenester er i dag preget av kontrollrutiner, resultatmålinger og effektivitetskrav. Markedsinspirerte styrings- og finansieringssystem, med resultatmålinger og effektivitetskrav, står i strid med idealet om kritisk tenkning og kvalitetssikring.

Bidrag til utenforskapet

New Public Managements inntog og omfang i offentlige velferdstjenester har gjort stor, men ikke uopprettelig skade. Hvis vi vil bevare velferdsstaten, eller på nytt blåse liv i den, må vi rette et kritisk blikk mot konsekvensene markedsprinsipper fra det private har for våre offentlige tjenester.

Først og fremst må vi stille spørsmål. Vi må legge til rette for, eller kanskje snarere ta oss til rette med både fagdrøftinger og frie diskusjoner. Det kan virke enkelt, men det vil likevel kreve mye av oss. Vi må stille spørsmål som ikke blir fanget opp gjennom måling, som ikke blir fanget opp av de standardiserte løsningene vi er satt til å bruke. Noen høyst relevante spørsmål er: Hvor stor takhøyde er det for å stille kritiske spørsmål til praksisen på min arbeidsplass? Hjelper tiltakene vi benytter og behandlingen vi tilbyr? Hvordan påvirker sosial og økonomisk ulikhet enkeltmenneskene vi jobber for?

Om vi ikke stiller spørsmålene, bidrar vi til utenforskapet. Da kan både kunnskap og praksis som er ment å motvirke sosial ekskludering og fremme helse og gode levekår, bli begrenset samtidig som vi kaller vårt virke i offentlige velferdstjenester for kunnskapsbasert.

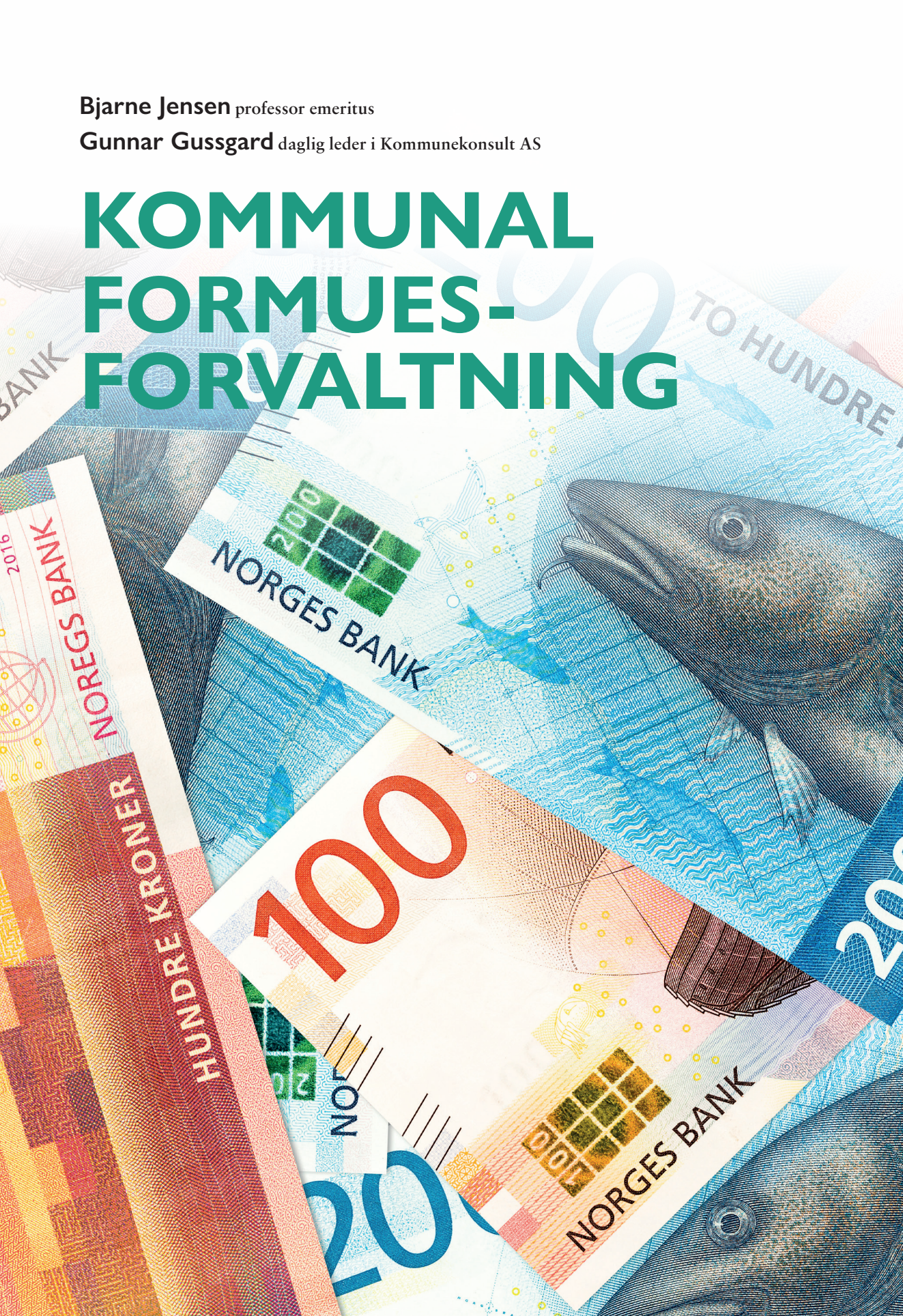
De store utviklingstrekkene i samfunnet vårt har betydning for hvem som skal bli «regnet» med. Det dreier seg om hva som skal til av goder for å erfare god helse, livskvalitet, verdige levekår og sikre at demokratiske verdier gjelder. Kvaliteten ved et samfunn kan man best måle gjennom å se hvordan vi behandler våre svakeste.

Artikkelen har tidligere vært publisert på forskning.no.

Bjarne Jensen professor emeritus

Gunnar Gussgard daglig leder i Kommunekonsult AS

KOMMUNAL FORMUES- FORVALTNING



Den driftsøkonomiske situasjonen for kommunene er stram. Usikkerheten rundt den økonomiske handlefriheten framover har økt og blitt ytterligere forsterket av koronapandemien. Kommunene leter med lys og lykte etter forhold som kan bedre situasjonen. Private investorer viser i økende grad interesse for å overta kommunale verdier, og kommuner og fylkeskommuner vurderer å selge sine eiendommer og anlegg. Hvor lurt er det?

1. Problemstilling

Kommunenes formues- og likviditetssituasjon har stor betydning for deres evne til å drive virksomheten godt og effektivt. Det er dermed naturlig at de også ser på formuesiden og vurderer om omdisponeringer og endringer i den kan bedre driftsøkonomien og den økonomiske handlefriheten. Det kan dreie seg om forhold som:

- La private eiendomsselskaper eller finansieringsselskaper kjøpe deler av kommunens eiendomsmasse og i stedet leie fra den nye eieren.
- La investeringer som synes vanskelig å innpasse på budsjettet gjennomføres av private mot at kommunen leier lokaler eller yter driftstilskudd.
- Selge formuesverdier for å nedbetale gjeld og derved redusere rente- og avdragsutgifter.
- Selge kommunale eiendommer for å skaffe kapital til nye investeringer.
- Selge kommunale selskaper (typiske eksempler har vært energiverk eller transportselskaper) og plassere midlene i fond eller foreta andre finanstransaksjoner.
- Omorganisere kommunens bygningsmasse til AS eller stiftelse for å oppnå driftsøkonomiske gevinster eller frikopling fra lånekontroll.

I noen grad kan nok slike løsninger motiveres ut fra ideologiske vurderinger. Noen tror at virksomheter organisert som AS eller private

selskaper er mer effektive enn offentlig drift. Vanligvis vurderes og velges imidlertid slike løsninger fordi en tror at de gir lavere kostnader.

Det er virkningen av slike disposisjoner på kommunens økonomi- og finanssituasjon på lang sikt som avgjør om de er lønnsomme for kommunen. Ingen kommune er så svakt stilt økonomisk at den bør gå til slike tiltak vurdert ut fra kortsiktige budsjettproblemer. På helt kort sikt kan kommunen nok bli fristet til å innrette seg slik at den økonomiske situasjon blir lettere, men da blir situasjonen noen år fram oftest betydelig vanskeligere.

I det etterfølgende analyseres virkninger av omdisponeringer av formue nærmere, og det pekes på hva som er fornuftig ut fra en mer langsiktig økonomisk vurdering.

2. Hvor solide er norske kommuner og fylkeskommuner?

De norske kommunene og fylkeskommunene er i bedriftsøkonomisk sammenheng solide økonomiske enheter med høy egenkapitalandel og god likviditet. Tabell 1 (side 44) illustrerer dette. De store internasjonale ratingbyråene har i sin vurdering av den norske kommunesektoren gitt uttrykk for at den er blant de aller mest solide i Europa. Få norske bedrifter kan måle seg med kommunene når det gjelder økonomisk soliditet. Soliditetsgraden uttrykt som forholdet mellom anleggsverdier og langsiktig gjeld er for kommunene samlet sett nesten 1,7, og

Tabell 1

Nøkkeltall fra kommunenes og fylkeskommunenes balanse pr: 31.12.2019.

	Eiendeler	Omløpsmidler	Anleggsmidler	Bokført egenkapital
Fylkene i kr. pr. innbygger	67 000	7000	60 000	38 000
Kommunene i kr. pr. innbygger	193 000	30 000	163 000	77 000
Fylkene i mrd. kr.	356	39	317	205
Kommunene i mrd. kr.	1027	159	868	409

(Markedsverdien av anleggsmidlene vil nok selv med en svært forsiktig vurdering være høyere enn bokført verdi i de fleste kommuner. Store deler av kommunesektorens aktiva er også inntektsgivende.)

for fylkeskommunene over 2,6. Private aksjeselskaper med så høy egenkapitalandel som kommunene ville tilhøre elitedivisjonen når det gjelder økonomisk soliditet.

Likviditetsmessig står også de norske kommunene og fylkeskommunene sterkt. Målt ved forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld er likviditetsgraden over 2 for kommunene sett under ett, og 1,5 for fylkeskommunene. Private bedrifter vil være fornøyd med en likviditetsgrad på 1.

Det er viktig å være bevisst på sin styrke på kapital- og formuesiden. Det er muligheter til store økonomiske gevinster for dem som måtte få hånd om kommunesektorens verdier. Det er derfor viktig å passe på at formuen bevares, og være på vakt mot dem som ser en mulighet til egen gevinst på bekostning av fellesskapets verdier. For tiden ser flere investorer på kommunale verdier med interesse, blant annet fordi alternative investeringer gir lav avkastning og er risikofylte. Det er dermed viktig for kommunene og fylkeskommunene å skjerpe sin årvåkenhet og å øke bevisstheten om sine verdier og sin formuesforvaltning.

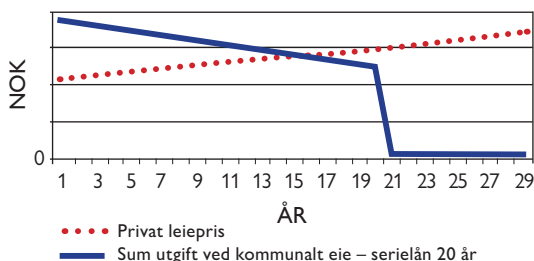
3. Hvorfor er kommunene såpass solid vurdert i økonomisk sammenheng?

Det er flere forhold som har bidratt til at vi i Norge har kommuner med såpass høy økonomisk soliditet:

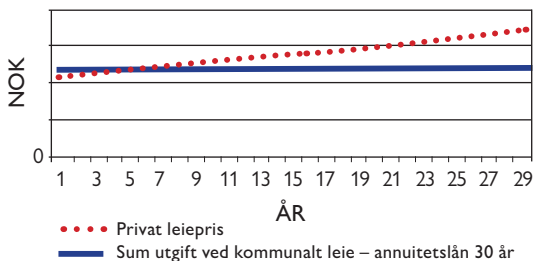
- For det første har det såkalte «formuesbevaringsprinsippet» bidratt til at kommunene sakte og sikkert har bygd opp verdier. Dette viktige kommunaløkonomiske styringsprinsippet tar utgangspunkt i at kapitalinntekter eller formue ikke kan brukes til dekning av løpende utgifter. Prinsippet fikk sin lovmessige forankring i kommuneloven av 1938, og har stått fast i alle etterfølgende revisjoner av kommuneloven og økonomireglementene for kommunene. I forarbeidene til den siste revideringen av kommuneloven er prinsippet ytterligere understreket. Det fastslås at økonomien skal forvaltes slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over lengre tid.
- Det andre forholdet, som er helt vesentlig, er at kommunene har valgt å eie de anleggsaktiva de bruker i sin virksomhet. Derved har de gradvis bygget formue gjennom nedbetaling av lånefinansierte anlegg. Kommunenes lån nedbetales gjennomsnittlig over 15–20 år, mens nedskrivning av kapitalverdiene skjer over lengre perioder. Samlet sett medfører derfor dette at kommunene år for år er nettosparere og bygger opp formue. Samtidig har de fått sin del av verdiutviklingen på eiendommene.
- Det tredje forholdet er forretningsutvikling, som riktignok ikke har hatt samme betydning i alle kommuner. Denne typen formuesoppbygging har skjedd ved langsiktig forretningsutvikling særlig i energisektoren, transportsektoren og utleiebygg. Framsynte

Figur 1

Årlige kapitalutgifter ved kommunalt eie – serielån sammenlignet med privat leie.

**Figur 2**

Årlige kapitalutgifter ved kommunalt eie – annuitetslån sammenlignet med privat leie.



politikere og administratorer har vært bevisst på at her lå det betydelige verdier som skulle komme kommunen og velferdstjenestene til gode på lang sikt, og mange kommuner som har vært bevisst på verdiene og sin eierrolle har utnyttet dette på en god måte.

4. Lønner det seg for kommunene å eie eller leie kapitalobjekter?

Svaret på dette er i utgangspunktet relativt enkelt: Den dominerende kostnaden vil være den renten som betales. Kommunene oppnår stort sett en rente på sine lån som er 1–3 prosentpoeng lavere enn det aksjeselskaper og andre private selskaper vil oppnå. Dette er forhold som en ikke kan organisere seg bort fra. Kapitalkostnadene på lang sikt blir derfor høyere for kommunen i et leieforhold enn i et eieforhold. I tillegg opparbeides kapitalverdiene på utleiers hånd. Dette bidrar til at leie blir ytterligere økonomisk ugunstig for kommunen.

I figur 1 er det skissert hvilke kapitalutgifter kommunen vil ha over en 30-årsperiode i et eieforhold sammenlignet med et typisk leieforhold.

På kort sikt kan det se ut som om kapitalutgiftene blir lavere ved leie enn ved eie. På lang sikt blir det imidlertid svært ugunstig å være leietaker.

Kommunen kan naturligvis ta bestemmelser om verdideling eller gjenkjøp inn i leieavtalen, og derved sørge for at den blir noe mindre ugunstig. Men det vil i praksis trolig være omtrent

umulig å oppnå så gunstige økonomiske betingelser at kommunen tjener på å leie på lengre sikt. Da ville i tilfelle den private aktøren tape økonomisk på prosjektet eller ha andre motiver for leieavtalen.

Kommunene blir også – og nå i økende grad – stilt overfor tilbud om å selge egne bygninger og anlegg for så å leie dem tilbake fra kjøperen. Slike avtaler vil på lang sikt ha akkurat samme effekt som den som er illustrert i figur 1. Dette er imidlertid enda mer ulønnsomt fordi det vil påløpe tilleggskostnader i form av dokumentavgift på 2,5 prosent av salgsverdien.

Konklusjonen er derfor klar: Det er vanskelig å tenke seg at det er mulig å innhente økonomiske gevinster på lang sikt ved at kommunen selger ut eiendommer for så å leie dem tilbake. Kommunen kan riktignok på kort sikt få noe lavere årlige utgifter, men vil betale langt mer etter noen år. Dersom problemet er at kostnadene i forbindelse med et nytt bygg blir høyere ved eie de første årene enn ved leie, så vil det mest fornuftige være at kommunen selv bruker annuitetslån for å finansiere bygget. Da vil kostnadene bli lavere i hele perioden (dette er vist i figur 2). Andre løsninger kan for eksempel være avdragsutsettelse eller nedbetaling av regnskapsunderskudd over flere år.

Det resonnementet som her er vist har også relevans for all kommunal virksomhet hvor kapitalkostnadene er en dominerende utgiftspost. Typiske områder er veier, vannforsyning, avløp, renovasjonsanlegg og kommunale administrasjonsbygg og bygg for andre kommunale

formål. På alle disse områdene har kommunal virksomhet et fortrinn i form av lavere kapital-kostnader i forhold til aksjeselskap eller annen privat virksomhet.

Framfor å selge for å leie tilbake, burde kommunene – for eksempel for omsorgsboliger – bruke tilskuddsordninger og sine muligheter for å ta opp lån til gunstig rente for selv å eie og så leie ut. For mange kommuner ville nok dette over lengre tid ikke gi dem noen netto kostnad overhodet. Noen kommuner har ut fra ulike motiver valgt å selge ut deler av sin boligmasse. Mange gjorde det på det tidspunktet boligprisene var på et bunnivå. Når boligproblemer for vanskeligstilte dukker opp igjen, må kommunene kjøpe eller bygge ut nye tilbud. Dette koster kommunene oftest betydelig mer enn de beløpene de fikk da boligene ble solgt ut fra kortsiktige økonomiske vurderinger.

Et beryktet tilfelle av salg av kommunale bygg og anlegg i stor skala for så å leie tilbake, var Farum kommune i København-området. Kommunen ble en tid trukket fram som et lysende eksempel til etterfølgelse, men det hele endte med et brak i 2002 hvor kommunen led tap i milliardklassen og ble satt under administrasjon. Slike tilfeller har vi ikke hatt i Norge, men flere kommuner med erfaring fra denne typen offentlig-privat samarbeid har sett at de over lengre tid ikke har kommet eller vil komme særlig gunstig ut økonomisk. I tillegg til det rent økonomiske i selve avtalene, følger det ofte ekstra arbeid med å følge opp leieforholdet, inkludert reforhandlinger når kommunens behov etter hvert endrer seg. Kommuner bør dermed heller ikke bringe seg i en situasjon hvor de blir avhengig av ett eller noen få selskaper som tilbyder av bygningsmasse. Dette kan gi uheldige monopol-lignende effekter som kommer i tillegg til høyere kapitalkostnader.

Det første spørsmålet vi kan stille er om nedbetaling av kommunal gjeld etter salg av et kapitalobjekt er en investering som gir god avkastning.

5. Hvordan disponere formuesverdier etter salg av realverdier?

En rekke kommuner har solgt realverdier. Dette har særlig vært energiverk hvor enkelte kommuner har hatt (eller kan få) betydelig salgsv verdier. Ved salg av realverdier står kommunene overfor spørsmålet om hvordan disse verdiene skal disponeres/plasseres. I utgangspunktet har kommunene tre hovedalternativer:

- (1) Nedbetale gjeld
- (2) Finansiere nye investeringer
- (3) Plassere formuen i fond

Virkningene på kommunens driftsøkonomi og framtidig formue av disse alternativene kan være ganske forskjellige, som beskrevet i det følgende:

(1) Virkninger av å selge kapitalobjekter og bruke inntektene til å nedbetale gjeld

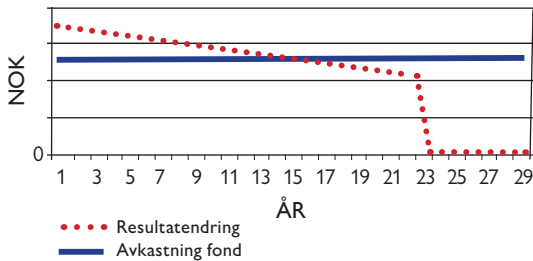
Det første spørsmålet vi kan stille er om nedbetaling av kommunal gjeld etter salg av et kapitalobjekt er en investering som gir god avkastning. Dette gir samme avkastning som det koster kommunen å låne penger. For øyeblikket er lånerenta lav, men også på lengre sikt vil nok renta være lavere enn den avkastningen kommunen kan få, sammenlignet med andre plasseringsmuligheter.

Det andre spørsmålet som er interessant å vurdere er hvordan gjeldsnedbetaling virker på kommunens driftsøkonomi. Her gjør flere virkninger seg gjeldende: Gjeldsnedbetaling fører til at kommunene reduserer sine årlige avdragsutgifter. I tillegg får kommunen mindre renteutgifter. Effekten av lavere renteutgifter vil gradvis reduseres til null. Figur 3 viser hvordan den samlede virkningen på kommunens løpende utgifter vil bli over lengre tid. Vi må imidlertid være klar over at kapitalobjekter som selges ellers ville gitt en årlig inntekt eller i hvert fall ha et årlig inntektspotensial, og dette vil gå til fradrag i rente- og avdragsbesparelsen.

Gjeldsnedbetaling vil innebære at kommunens netto driftsresultat forbedres ganske mye

Figur 3

Årlig virkning på kommunens løpende utgifter ved nedbetaling av lån sammenlignet med plassering av samme beløp i fond.



det første året. Graden av selvfinansiering for nye investeringer vil i slike tilfeller kunne øke, og kommunen vil i utgangspunktet ha muligheter til å konvertere formuen på en god og forsiktig måte i utvikling av ny og for kommunen mer produktiv realkapital på viktige kommunale service- og infrastrukturområder, og samtidig holde den samlede gjeldsbelastning lavere.

Spørsmålet er imidlertid om dette vil skje? Det kan være tvilsomt. I alle kommuner er det et stort press på å forbedre tjenestene og dermed øke driftsutgiftene. En forbedret driftssituasjon som følge av gjeldsnedbetaling vil nettopp åpne for å øke driftsutgiftene. Dersom det skjer, og driftsutgiftene økes med det beløpet driftsbalansen bedres med, vil kommunen fort få en verre driftsøkonomisk situasjon enn før gjeldsnedbetalingen. Kommunen har i så fall byttet ut rente- og avdragsutgifter med langt «hardere» driftsutgifter. Det verste av alt er at den oppsparte formuen vil kunne være forsvunnet. Da har dette også bidratt til å gjennomhulle prinsippet om formuesbevaring ved at en i realiteten har brukt av formue til drift.

(2) Virkninger av å bruke salgsinntektene til å finansiere investeringer

Et alternativ til å nedbetale gjeld er å finansiere nye investeringer med disse salgsinntektene. Siden alternativet er å lånefinansiere investeringene, kan vi si at å bruke disse midlene til å finansiere nye investeringer virker omtrent på samme måte på driftsbalansen som å nedbetale

gjeld. Det vil imidlertid gjøre det mulig å foreta større investeringer enn det en ville få plass til på budsjettet med lånefinansiering. På sett og vis kan dette friste kommunene til et mer ekspansivt budsjett og derved forsterke framtidige driftsøkonomiske problemer. Formuen vil imidlertid bli bevart.

(3) Virkninger av å plassere salgsinntektene i fond

Det mest aktuelle alternativet til nedbetaling av gjeld er å plassere formuen i fond. Hva slags avkastning dette skulle tilsi på lang sikt, kan vi finne ut ved for eksempel å se på den langsiktige avkastningen for pensjonsselskapenes fond som har ligget over typiske kommunale lånerenter. Dette betyr at fondsplassering har gitt bedre avkastning enn nedbetaling av gjeld.

Virkningen på kommunens driftsresultat av fondsplassering er illustrert i figur 3. På grunn av større avkastning blir gevinsten på driftsbalansen allerede etter få år nesten like stor som ved nedbetaling av lån. Dessuten vil inntektsgevinsten ikke bli redusert så lenge fondet ikke reduseres. For øvrig vil fondet være en reserve som kan brukes i en helt ekstraordinær situasjon eller til et viktig utviklingstiltak i lokalsamfunnet. Dersom kommunen i stedet nedbetalte gjeld, ville denne reserven være borte, fordi kommunen ikke har adgang til å ta opp lån for å ha beløpene som generell reserve.

Dersom formuen plasseres i fond, er det viktig å sy rammer rundt fondet slik at det både kan utvikles og være en buffer i spesielle situasjoner. Det normale bør være at bare avkastningen eller en viss andel av avkastningen skal brukes, jf. retningslinjene for Statens pensjonsfond utland («Oljefondet»). Dersom det er ønskelig at realverdien av fondet skal være intakt, kan det inntas en bestemmelse om at den delen av avkastningen som tilsvarer inflasjonen blir tillagt fondet.

Investeringer i fond er imidlertid ikke uten utfordringer: Erfaringene har vist den nære sammenhengen mellom risiko og avkastning. Instrumenter som i noen år gir svært høy avkastning gir også år med lav eller negativ avkastning.

Dersom kommunene vurderer å selge realverdier for å eventuelt plassere midler i fond, bør de også av andre grunner tenke seg godt om.

Det har pensjonsselskaper og kommuner med høy aksjeandel i sin plasseringsportefølje fått merke, særlig i år hvor avkastningen til og med kan ha vært negativ. Det kan også være krevende å forstå fondsproduktet. Den såkalte Terra-skandalen i 2007, hvor kommuner i første omgang tapte flere hundre millioner kroner og med etterfølgende rettsprosesser i 12 år, er et grelt eksempel. For offentlige virksomheter som plasserer midler i fond kommer i tillegg omdømmerisiko ved at aksjer og obligasjoner plasseres i selskaper (som eventuelt igjen eier selskaper) som ikke lever opp til etiske eller miljømessige standarder.

Dersom kommunene vurderer å selge realverdier for å eventuelt plassere midler i fond, bør de også av andre grunner tenke seg godt om. En del kommuner har solgt unna tomter og plassert midlene i andre formuesposisjoner, slik som fond. Særlig i pressområder har dette vært ugunstig, da kommunal formue er flyttet fra eiendom med høy verdistigning til andre formuesposisjoner med lavere avkastning. Ekstra ugunstig er dette siden kommunen kan make-skifte tomter med andre grunneiere, og kommunen som planmyndighet har kontroll med hva arealene kan nyttes til (og dermed den potensielle avkastningen).

6. Bruk av aksjeselskap/stiftelse som organisasjonsform sammenlignet med kommunalt foretak for virksomheter med store anleggsaktiva

Kommuner kan legge betydelig kommunale eiendomsverdier til aksjeselskaper eller stiftelser. Disse vil normalt ikke oppnå like gode lånebetingelser som kommunen selv, og vil da ha høyere

kapitalkostnader enn om virksomheten var organisert som kommunalt foretak eller som kommunal avdeling eller etat. Alternativet til aksjeselskaper og stiftelser kan være å bruke formen kommunalt foretak. Den vesentligste forskjellen i forhold til aksjeselskap er at foretaket fortsatt blir en del av kommunen. Styringsmessig kan en med kommunalt foretak oppnå nesten de samme gevinstene som dem en er på jakt etter med AS-formen. Samtidig vil det ikke gi ekstrakostnader i forbindelse med lånefinansiering og dokumentavgifter. For interkommunale virksomheter vil IKS-er være et tilsvarende alternativ til AS.

For virksomheter som har så stor betydning for kommunens oppgaver at det er helt uaktuelt å avvikle dem, eller virksomhetsområder hvor kommunen etter loven har ansvaret for tjenestetilbudet, vil det nok være vanskelig å finne gode økonomiske argumenter for å velge AS-formen framfor kommunalt foretak. Aksjeselskap kan eventuelt egne seg for forretningspreget virksomhet i et konkurransemarked og hvor kommunene reelt sett har behov for å begrense sitt ansvar. Da bør de i så fall vurdere å beholde kapitalverdiene i kommunen, mens driften legges til aksjeselskapet. Tilsvarende vurderinger bør gjøres dersom de vurderer stiftelse som organisasjonsform.

7. Oppsummering

- Norske kommuner og fylkeskommuner har store verdier og er solide. Det skyldes særlig at de styres etter et prinsipp om formuesbevaring. Både ut fra rene økonomiske motiver og ut fra ønsket om å bevare en effektiv kommunal sektor med høy anseelse, er det viktig å legge opp til en økonomisk styring som bevarer formuen.
- Kommuner og fylkeskommuner finansierer sin virksomhet med lavere kapitalkostnader enn aksjeselskaper, stiftelser eller privat virksomhet. Derfor vil det i de fleste situasjoner være en kostnadmessig ulempe for kommunene å leie anleggsaktiva i forhold til

selv å eie disse. Leie framfor eie blir ekstra økonomisk ugunstig for kommunen/fylkeskommunen, fordi det da vanligvis bygges opp formuesverdier på utleiers hånd i stedet for på kommunens.

- Ved salg av kommunale anleggsverdier vil det ut fra økonomiske vurderinger og for å ivareta formuen vanligvis være gunstigere å plassere verdiene i fond framfor å nedbetale gjeld. Opp mot dette må en imidlertid også stille alternativet å beholde virksomheten i kommunen og utvikle verdiene på kommunens hånd. I de fleste tilfellene er det kanskje det som gir best avkastning og verdiutvikling for kommunen på lang sikt.

- Kommunal virksomhet organisert som aksjeselskaper, stiftelser eller privat virksomhet vil ha høyere kapitalkostnader enn om den var organisert som kommunalt foretak eller som kommunal avdeling eller etat. Det er derfor vanskelig å se at det er mulig å oppnå kostnadmessige gevinster ved å organisere kapitalintensiv kommunal virksomhet gjennom aksjeselskaper eller stiftelser. Dersom det likevel er ønskelig å bruke slike organisasjonsformer bør kapitalverdiene beholdes i kommunen, mens driften legges til aksjeselskaper eller stiftelser.

REFERANSER

Kommunal formuesforvaltning. Nye selskapsformer for kommuner og fylkeskommuner. Kommunal finansstrategi. Finansielle begreper for låntakere. Kommunekreditt Norge AS. 2002.

Bjarne Jensen: *Kommune-Norge – bedre enn sitt rykte.* Kommuneforlaget. 2003.

Bjarne Jensen: *Utvalgte emner i finans og formuesforvaltning i offentlige virksomheter.* Kompedium. Høgskolen i Innlandet. 2011.



KONKURRANSE- UTSETTINGEN ØDELEGGER KONKURRANSEN

Kristin Reichborn-Kjennerud

forsker 2 ved Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet

Enorme mengder tid brukes til å produsere og avslå søknader. I effektivitetens navn, under påskudd at dette sparer skattebetalerne for penger. Men gjør det egentlig det?

I de fleste delene av offentlig sektor blir oppgaver lyst ut gjennom konkurranser. Det gjelder for Nav, for hjemmetjenesten, for forskere og for kultur- og kunstfeltet. Hvor store lønnskostnader går med på å skrive og behandle søknader? Har noen lagt sammen disse lønnskostnadene og tenkt: «Hm, hva ville vi kunne fått for disse pengene hvis vi delte ut penger på andre måter?»

Det kan virke som om konkurranser har skapt mer byråkrati i mange sektorer fordi veldig mye administrasjon brukes på å skrive og behandle søknader.

Modernisering av offentlig sektor (eller New Public Management) kom til Norge i 1980-årene og skjøt fart utover 1990-årene. Denne moderniseringsbølgen har som kjerneidé at offentlig sektor skal drives mer som privat sektor. Det innebærer en oppsplitting av statens oppgaver. For eksempel skal ikke de som utfører

oppgaver jobbe i samme organisasjon som dem som bestiller oppgavene. Dermed blir offentlige ansatte i større grad innkjøpere.

Konkurranse fører til mindre konkurranse

Oppgaver som skal utføres, må konkurranseutsettes. I slike prosesser er det regler for hvordan innkjøpene skal foregå, altså gjennom anskaffelsesregelverket og rammeavtaler. Konkurransetsetting har i enkelte markeder ført til mindre konkurranse fordi store aktører som oftest vinner konkurransene, og til slutt er det bare en håndfull store aktører igjen på markedet.

Matmarkedet i Norge er ett eksempel. Offentlige organisasjoner skriver rammeavtaler med leverandører som må levere varer og tjenester i hele landet. Det utelukker små, mellomstore

og lokale bedrifter. Dette er også et problem for hotell, blomsterhandel og en rekke andre varer og tjenester.

Som Ebba Boye så treffende skrev i Klassekampen i august 2019: «Markedet skapes av lover og regler, og i dag er disse reglene ofte utformet for enkelte næringsinteresser.» Det er reglene som bestemmer hvordan markedet fungerer og hva som blir lønnsomt.

Konkurranse gjennom rammeavtaler skaper monopoltilstander

Praksisen med rammeavtaler kan være et eksempel på hvordan regelverk kan fungere mot sin hensikt. Konkurransen om å vinne rammeavtaler dreier seg i realiteten om en eksklusiv rett til å få levere varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, i hele den perioden rammeavtalen varer. Det fører til at en rekke matproduserende kommuner ikke får kjøpt lokal mat. I stedet for å kjøpe kortreist mat må de kjøpe mat som de må få fraktet langveisfra fra leverandører de har bundet seg til i kanskje fem år, ofte i interkommunale innkjøps samarbeid.

Andre rare utslag gjelder reiser. Å bo på et uavhengig hotell i Bergen som ansetter folk på arbeidstrening og som bare serverer lokal mat, er ifølge regelverket ikke tillatt hvis organisasjonen du jobber for har rammeavtale med et kjedehotell. Da kan du, som ansatt, ikke bo på dette uavhengige hotellet selv om det er billigere.

Hvordan sparer offentlig sektor penger på det? Hvordan kan egentlig denne «konkurransen» legitimeres gjennom en argumentasjon om at man sparer penger for offentlig sektor?

Hvorfor konkurranseutsetting ikke fungerer

I samfunnsfaglig forskning fordeles pengene gjennom konkurranse der ofte kun to-tre prosent til slutt får tildelt midler. De resterende 98 prosentene av forskerteamene har da brukt enorme ressurser på å produsere søknader, og tilsvarende mange har vurdert disse søknadene på andre siden av bordet. Et internasjonalt fagråd har konkludert med at Forskningsrådet også bør prøve ut andre måter å dele ut penger

Offentlige organisasjoner skriver rammeavtaler med leverandører som må levere varer og tjenester i hele landet. Det utelukker små, mellomstore og lokale bedrifter.

på, ta større risiko og heller gi rom for å prøve og feile.

Det som en gang ble kalt New Public Management, er ikke så nytt lenger. Det har blitt en ideologi som gjennomsyrer alt i offentlig sektor – og alle sektorer i samfunnet. Prinsippet bak denne metoden, som liksom skal fungere på alle områder, er at konkurranse skal tvinge fram de beste kandidatene til å gjøre jobben på en mest mulig effektiv og økonomisk måte.

Men spørsmålet er om konkurranseutsetting produserer de beste løsningene i alle bransjer og på alle områder, eller om dette systemet enkelte ganger fører til mindre gode og mindre innovative løsninger. Dette bør evalueres.

Manglende grobunn for innovasjon

Det er også et spørsmål om hvor godt konkurranseutsetting går overens med FNs bærekraftsmål, hvis det offentlige legger til rette for at de store selskapene kan fortsette å vokse. Ved å være store kan de påvirke hvordan regelverket blir utformet og sette inn store ressurser på å vinne konkurranser.

Slik skapes konkurranse regler som motvirker reell konkurranse og ikke gir grobunn for innovasjon, fordi det blir vanskelig å være liten og skalere opp.

Den gode nyheten er at hvis vi får øynene opp for at konkurransen ikke er rettferdig, kan vi også gjøre noe med dette. Vi kan endre reguleringene og legge bedre til rette for at mindre selskaper kan overleve konkurransen.

Vi kan dempe holdningen til at sterk vekst og store selskaper er det eneste saliggjørende. Og vi kan kanskje komme et skritt nærmere en bærekraftig økonomi. Dette bør spesielt offentlig sektor ta ansvar for.


Tidligere publisert i Aftenposten 5. desember 2019

Eldreølgen i et nytt perspektiv

Sindre Farstad

seniorrådgiver i Pensjonistforbundet





Det har i mange år blitt varslet at vi står overfor en «eldrebølge» som vil skape store utfordringer, samtidig med at Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) får en stadig mindre rolle. Denne artikkelen viser at det blir færre yrkesaktive pr. pensjonist framover, men at veksten i de yrkesaktives produktivitet vil mer enn veie opp for dette. Oljefondets betydning for framtidige statsfinanser vil være helt avhengig av hvilken avkastning fondet oppnår. Dersom avkastningen blir på linje med hva fondet har oppnådd hittil, vil hele inndekningsbehovet fra Perspektivmeldingen 2017 dekkes av Oljefondet alene.

Eldrebolgen er et begrep som brukes om endringen i befolknings sammensetningen, hvor andelen eldre i befolkningen øker. Befolknings sammensetningen påvirkes av svingninger i fødselstall, og innvandring og utvandring. En annen viktig faktor er økt levealder, som forventes å stige videre. Når vi lever lenger, blir det flere eldre personer.

Det har vært en relativt jevn stigning i andelen av befolkningen som er over 70 år, helt siden 1920-tallet og fram til 1997, som vist i figur 1. Gjennom 1930-tallet og fram mot slutten av andre verdenskrig ble det imidlertid født færre barn enn i årene før og etter, se figur 2. Disse årskullene er nå i alderen 75–90 år. Som følge av de lave fødselstallene for 75–90 år siden har vi en relativt lav andel eldre i befolkningen i dag.

I figur 1 vises andelen av befolkningen over 70 år. Det var en nedgang i andelen av befolkningen over 70 år i perioden 1997 og fram til 2013, før det har steget videre igjen de siste sju årene fram til 2020.¹ Videre forventes det i Statistisk sentralbyrås (SSB) befolkningsframskrivninger at andelen over 70 år vil fortsette å øke.

Færre barn

Mot slutten av Andre verdenskrig økte antallet fødsler, og lå på et høyere nivå fram til rundt 1974; etter dette ble fødselstallene igjen noe redusert. Befolkningen har imidlertid økt fra 2,2 millioner i 1900 til 3,25 millioner i 1950, og til nesten 5,4 millioner i dag. Antallet fødsler pr. kvinne har gått betydelig ned, men med periodevis svingninger opp og ned, se figur 3 for perioden 1970 og fram til i dag. I grove trekk har antall fødsler pr. år variert rundt et årlig gjennomsnitt på om lag 60 000 fødsler helt siden år 1900.

Utgifter over statsbudsjettet

Andelen eldre i befolkningen påvirker statsfinansene som følge av gjennomsnittlig større bruk av helse- og omsorgstjenestene, samt

finansieringen av pensjoner fra folketrygden. Det er imidlertid viktig å også huske på at andelen barn og unge også medfører økte utgifter over statsbudsjettet som følge av kostnader ved barnetrygd, barnehager, skoler, universitet, og lignende. Den totale «forsørgerbyrden» for den yrkesaktive delen av befolkningen inkluderer barn og ungdom, voksne som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet, og eldre personer som ikke lenger er i jobb.

De fleste pensjonister har tjent opp pensjonsrettigheter gjennom yrkeslivet som kommer til utbetaling når de slutter å arbeide. Vi kaller gjerne pensjon for utsatt lønn. Det kan derfor virke litt upresist å si at denne gruppa blir «forsørget». De fleste lever på sin opptjente pensjon og betaler skatt, og er sånn sett selvforsørget. Men i sammenheng med påvirkningen på statsfinansene kan vi karakterisere grupper som i gjennomsnitt er netto mottakere av overføringer fra staten som en del av dem som må «forsørges». Pensjonsutbetalingene fra folketrygden dekkes gjennom løpende skatter og avgifter. Dermed må statens inntekter fra skatter, avgifter og overføringer fra Oljefondet økes når det blir flere pensjonister og pensjonsutbetalingene dermed øker. På denne måten påvirker pensjonsutbetalingene derfor de løpende utgiftene til staten.

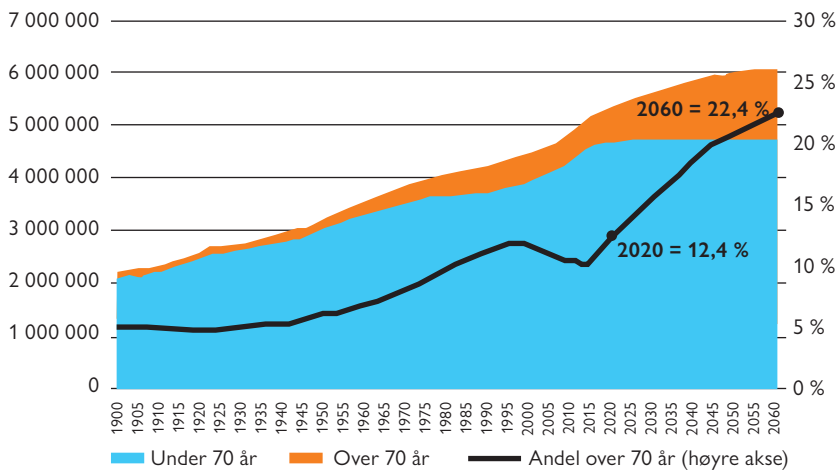
I takt med at det er forventet en økt andel eldre framover, er det også forventet en reduksjon i andelen barn og unge. De økte kostnadene som følge av at andelen eldre i befolkningen øker dempes av at andelen barn og ungdom reduseres. Se også artikkelen *Eldrebolgen – storm i et vannglass* i Fagbladet Samfunn og økonomi 1/2018.

Levealderen forventes å øke

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at forventet gjenstående levetid for en 65-åring i 1970 var 15,3 år.

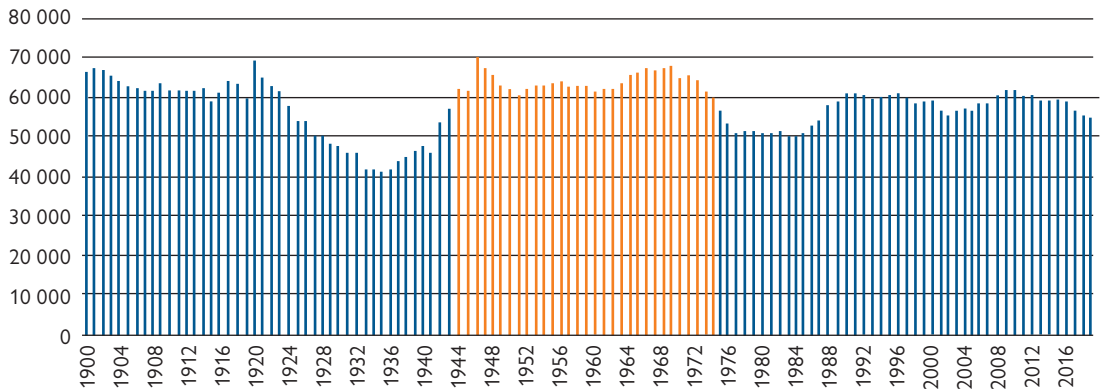
I SSBs nyeste befolkningsframskrivninger anslås forventet gjenstående levetid for en 65-åring i dag å være 21,3 år. En 65-åring i dag kan altså forvente å leve i gjennomsnitt seks år lenger enn for 50 år siden. Denne positive utviklingen

¹ Framskrivningene fra 2020 til 2060 er basert på SSBs hovedalternativ (middeldalternativet) i SSBs framskrivninger 2020–2100.

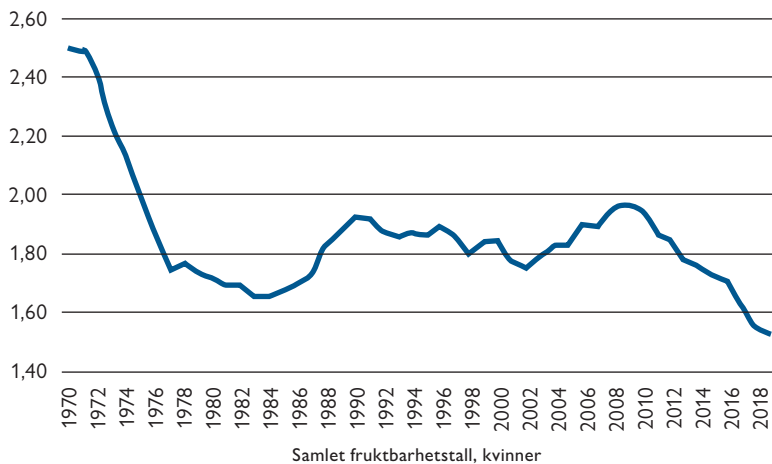


Kilde: SSB

Figur 2
Antall fødsler pr. år 1900–2019 (levendefødte).



Kilde: SSB, tabell 05803



Figur 3
Antall barn hver kvinne forventes å føde.

Kilde: SSB, tabell 04232

i levealder forventes å fortsette. SSB anslår at de som fyller 65 år i 2060 vil ha en forventet gjensstående levetid ved 65 år på 26,3 år, det vil si ytterligere fem år lenger enn dagens 65-åring.

Tabell 1:

Forventet gjensstående levealder ved 65 år

1970	15,3 år
2020	21,3 år
2060	26,3 år

Kilde: SSB

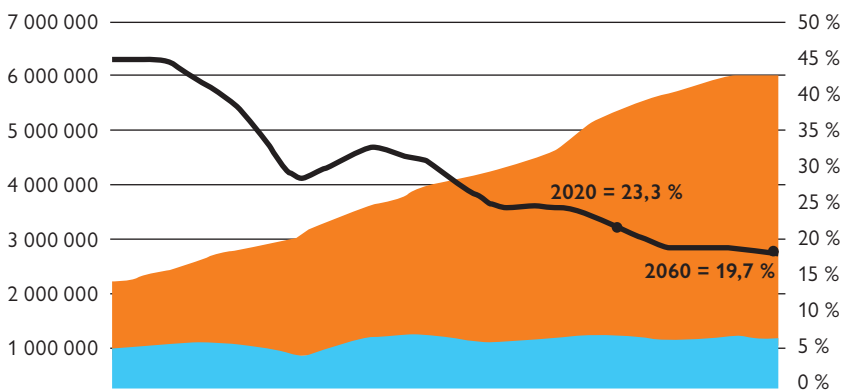
Hvem er «de eldre»?

Vi blir flere eldre, blant annet som følge av at vi stadig lever lenger. Men selve definisjonen på hvem som er eldre kan også endre seg i takt med levealdersutviklingen. Det å sammenligne

utviklingen i hvor mange «eldre» personer det er i befolkningen over lengre tid er dermed lettere sagt enn gjort.

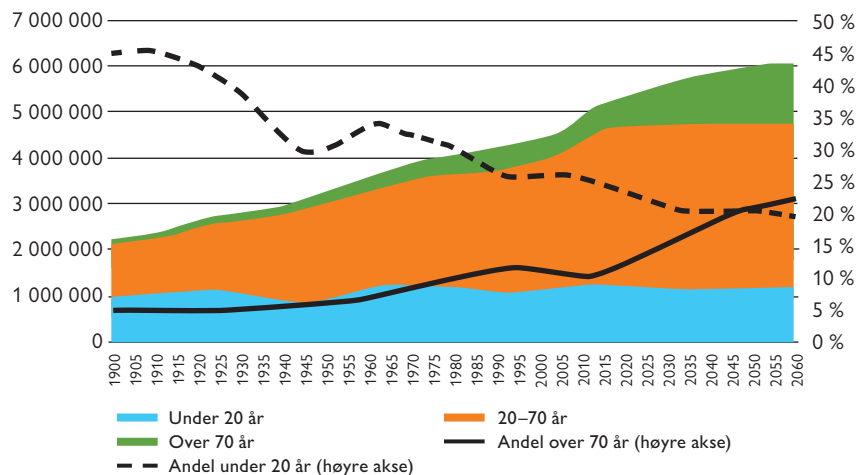
«Barn» kan for eksempel defineres som alle fra 0 til 17 år. Men en slik definisjon kan være litt problematisk når vi sammenligner over lang tid. For eksempel var det flere under 18 år som gikk ut i arbeidslivet i 1970 enn i dag. I dag er det også flere som studerer langt inn i 20-årsalderen på universitet og høyskoler, noe som gjør at antall år barn og unge er en netto utgift for statsfinansene har økt sammenlignet med tidligere.

Definisjonen på «eldre» er også i endring. Siden en 65-åring i 2060 forventes å leve 11 år lenger enn en 65-åring gjorde i 1970, er det også rimelig å forvente at fremtidens eldre er sprekere og friskere enn tidligere. Det blir derfor feil å bruke en fast definisjon hvor for eksempel alle



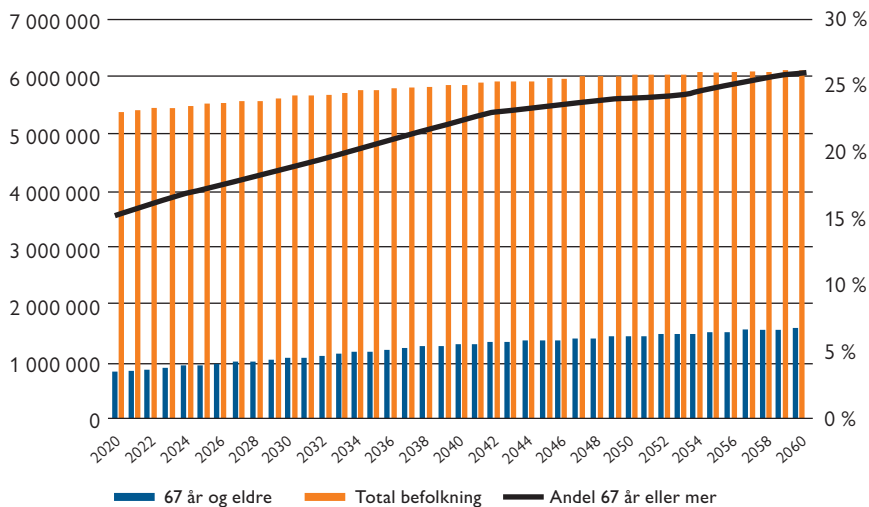
Kilde: SSB

Figur 4
Nedgang i andelen barn og unge.

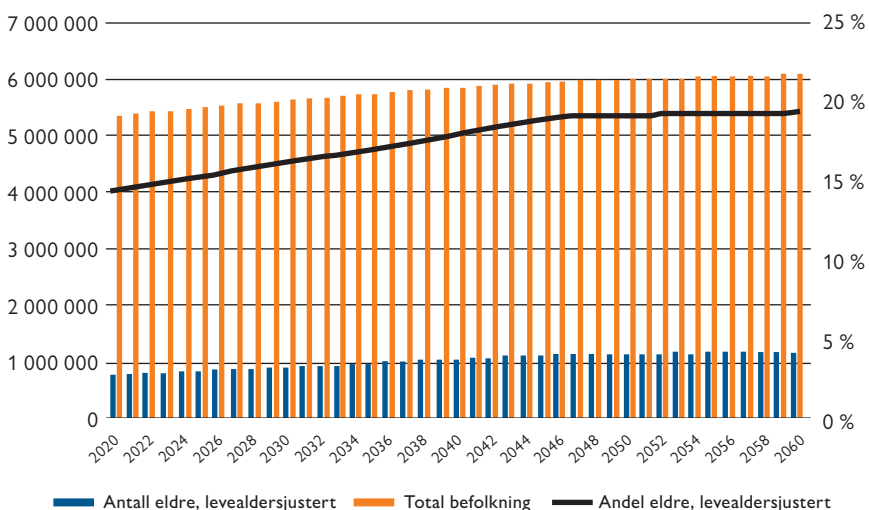


Kilde: SSB

Figur 5
Endringer i befolkningssammensetningen 1900–2060.



Figur 6
Eldre definert som 67 år eller mer.



Figur 7
«Eldre» levealdersjustert i takt med pensjonssystemet.

over 65 år defineres som «eldre». Vi bør justere gruppa som defineres som eldre i takt med levealdersutviklingen.

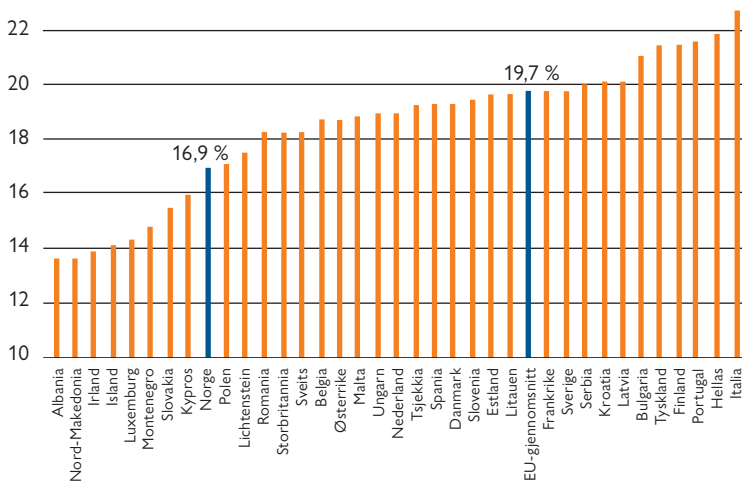
En måte å gjøre dette på er ved å se til pensjonssystemet og levealdersjusteringen av pensjonene. Da pensjonsreformen ble innført fra 2011 ble 1943-årskullets pensjonsnivå fra 67 år brukt som et nullpunkt. Yngre årskull må i takt med økende levealder jobbe noe lenger enn 1943-årskullet for å oppnå like høy årlig pensjon. For eksempel må en person født i 1953 jobbe til 68 år for å kompensere for levealdersjusteringen, mens en person født i 1963 må jobbe til 69 år og 6 måneder. Her er det riktignok også litt ulike pensjonsregler som spiller inn. En

person født i 1993 vil fylle 67 år i 2060, og vedkommende må jobbe til 72 år og 7 måneder for å kompensere for levealdersjusteringen.

Dersom vi definerer «eldre» i samme takt som levealdersjusteringen av pensjonene, får vi et mer nyansert bilde på hvor mange eldre det blir i fremtiden.

Med en statisk definisjon hvor «eldre» er alle over 67 år, vil andelen eldre i befolkningen øke fra 15,4 prosent i 2020 til 26 prosent i 2060.

Når «eldre» defineres dynamisk i takt med levealdersjusteringen av pensjonene blir ikke økningen i andel eldre like stor. Da øker andelen eldre i befolkningen fra 14,4 prosent i 2020 til 19,4 prosent i 2060.



Figur 8
Andel av befolkningen 65 år eller eldre i Europa (2018).

Kilde: Eurostat
(online data code: demo_pjanind)

Denne definisjonen på hvem som inngår i gruppa «eldre» har altså tilknytning til endringen i pensjonssystemet, og med mindre man jobber lenger for å kompensere for levealdersjusteringen vil også pensjonsutbetalingene bli mindre. Med en slik definisjon på gruppa «eldre» tas det hensyn til at det må kunne forventes at eldre i fremtiden er friskere og kan stå lenger i jobb enn i dag.

I europeisk sammenheng har Norge en relativt lav andel eldre. Andelen av befolkningen som er 65 år eller eldre ligger godt under gjennomsnittet i EU. Italia, Hellas, Portugal og Finland har høyest andel av befolkningen over 65 år.

En dobbel smell?

Vi kan få inntrykk av at Norges økonomiske framtidsutsikter er dystre. Flere eldre som må forsørges, i kombinasjon med at oljealderen går mot slutten, trekkes fram som en dobbel smell som kan skape store utfordringer og legge press på de yrkesaktive.

Regjeringen skulle våren 2020 gi oss et oppdatert bilde på framtidsutsiktene gjennom en ny perspektivmelding. Perspektivmeldingen er en rapport som tar for seg de langsiktige utfordringene for landet de kommende tiårene. Som følge av koronasituasjonen har Finansdepartementet nå varslet at rapporten skal være ferdig vinteren 2021. Vi må dermed vente en stund før de oppdaterte utsiktene presenteres, og kan

i mellomtiden ta et tilbakeblikk på den forrige rapporten.

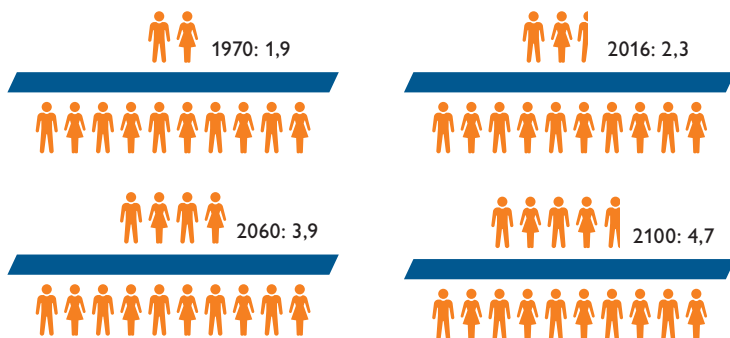
I Perspektivmeldingen 2017 står det helt innledningsvis at Norge er godt rustet til å møte fremtiden. Mange deltar i arbeidslivet, og vi har store naturressurser, en kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinanser. Men litt senere blir det mer dystert:

«Det ligger an til at handlingsrommet i finanspolitikken de neste 10–15 årene blir vesentlig mindre enn vi er blitt vant til. Etter 2030 blir utfordringene enda større siden andelen eldre over 80 år da tilar, samtidig som bidraget fra fondet gradvis vil finansiere en mindre del av de offentlige utgiftene. Det vil oppstå et økende finansieringsbehov i offentlig forvaltning som betyr at budsjettene må styrkes ved økte inntekter eller reduserte utgifter. En videre utbygging av det offentlige tjenestetilbudet vil øke utfordringene.»

I Nasjonalbudsjettet for 2020 fulgte regjeringen opp med:

«Vi er inne i en ny fase i finanspolitikken. Siden handlingsregelen ble innført i 2001 er bruken av oljeinntekter blitt trappet vesentlig opp. De siste årene er denne trenden brutt, og bruken av oljeinntekter er blitt holdt om lag stabilt sett i forhold

A. Antall eldre (67 år og oppover) pr. ti personer i yrkesaktiv alder (20–66 år).



Kilde: Perspektivmeldingen 2017, figur 1.7

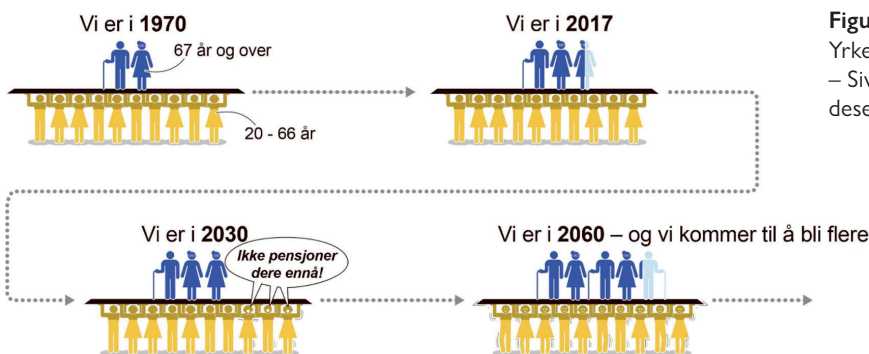
til verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Framover anslås veksten i pensjonsfondet å være lavere enn i årene vi har bak oss. På sikt vil petroleumsinntektene avta, og et drøyt tiår fra nå vil fondsavkastningen mest sannsynlig følge en nedadgående bane målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, fordi veksten i fondskapitalen da ikke lenger vil holde følge med veksten i fastlandsøkonomien. Rommet for ytterligere økt bruk av oljeinntekter er dermed svært begrenset.»

Et snaut halvår etter publiseringen av Nasjonalbudsjettet for 2020 traff koronapandemien verden, og i den forbindelse brukes det mer oljepenger enn noen gang. Denne artikkelen skal ikke gå nærmere inn på de statsfinansielle konsekvensene av koronapandemien, men se hvordan utviklingen kan bli når vi er tilbake i en mer normal situasjon.

Færre i arbeidsfør alder pr. pensjonist

At det blir færre yrkesaktive og flere eldre trekkes stadig fram i debatten om Norges langsiktige statsfinanser. Statsminister Erna Solberg sa det følgende 12. juni 2020 på pressekonferansen der hun annonserte at pensjonsreformen skal evalueres: «I Norge er det nå litt over fire personer i arbeidsfør alder pr. person over 67 år. I 2060 vil det være 2,2 personer i arbeidsfør alder pr. person over 67 år. Og i 2100 bare 1,8 personer. På lang sikt er dette dramatisk for hvordan vårt samfunn skal utvikle seg. Samtidig som befolkningen eldes, blir det mindre rom for å øke bruken av oljepenger framover. Vi får det Finansdepartementet kaller et inndeckningsbehov. I perspektivmeldingen ble det anslått til nær fem milliarder kroner hvert år etter 2030.»

Figuren ovenfor er hentet fra Perspektivmeldingen 2017 og viser om lag det samme som statsminister Solberg uttalte på pressekonferansen.



Figur 10

Yrkesaktive og eldre – Siv Jensens presentasjon i desember 2019.

Kilde: Finansdepartementet

Det blir stadig flere eldre som skal forsørges av den yrkesaktive delen av befolkningen.

Daværende finansminister Siv Jensen presenterte en lignende figur 5. desember 2019 på *Desemberkonferansen* (side 15). I Jensens figur skriker de yrkesaktive til pensjonistene om å «ikke pensjoner dere ennå!», og knærne på de yrkesaktive skjelver i 2060 av den tunge børen.

Alf-Inge Jansen (2018) drøfter om framstillingen av problemene som oppstår ved at det blir flere eldre er en bevisst politisk handling. Han viser til at en oppfatning av krise kan øke mulighetene for endring. Ved å framstille «aldersutfordringen» som en trussel mot statens muligheter til å finansiere velferdsstaten, kan regjeringen skaffe seg handlingsrom for å vektlegge egne prioriteringer. Hvorvidt dette faktisk er bakgrunnen for framstillingen er imidlertid usikkert, og Jansen viser til at også den andre regjeringen Stoltenberg i hovedsak hadde samme tilnærming som regjeringen Solberg til framstillingen av «aldersutfordringen».

«Arbeidsfør alder»

Ifølge SSB er antallet i «arbeidsfør alder» i 2020, det vil i denne sammenheng si 20–66 år, rett i underkant av fire pr. person over 67 år.

Utviklingen over lengre tid i forholdstallet mellom dem over og i «arbeidsfør alder» er i stor grad meningsløs hvis vi ikke ser nærmere på hvor mange som faktisk er yrkesaktive i «arbeidsfør alder», og hvor stor verdiskaping de yrkesaktive representerer.

Et av problemene med framstillingen fra perspektivmeldingen er at mange i gruppa 20–66 år ikke er i arbeid, selv om de er i «arbeidsfør alder». Det ekskluderer også personer som jobber etter fylte 67 år, noe vi bør forvente at det blir flere som gjør i fremtiden.

Antallet i «arbeidsfør alder» er bare en potensiell størrelse, og forteller ikke hvor mange som faktisk er i arbeid. For eksempel var antallet kvinner i arbeid i 1970 langt færre enn i dag. For menn var det motsatt, og andelen sysselsatte menn var faktisk større i 1970 enn i 2020. At kvinner i større grad var hjemmeværende før betyr riktignok ikke at de ikke produserte noe

av verdi. Barnepass og annet arbeid i hjemmet var naturligvis viktige oppgaver som ikke ble målt ved beregningen av BNP. Mye av dette arbeidet har imidlertid blitt effektivisert gjennom blant annet barnehager, som frigjør tid til andre verdiskapende aktiviteter.

Tabell 2

Sysselsatte i alderen 20–74 år.

	1972	2019
Kvinner	45,0 prosent	67,9 prosent
Menn	81,5 prosent	73,9 prosent
Begge kjønn	63,1 prosent	71,0 prosent

Kilde: SSB, tabell 03781.

En ansatt vil i fremtiden produsere langt mer

Figurene fra regjeringen kan overdrive inntrykket av at vi står overfor store utfordringer når det blir færre yrkesaktive som skal forsørge den eldre delen av befolkningen i fremtiden. Det understrekes av statsminister Solbergs påstand om at «på lang sikt er dette dramatisk for hvordan vårt samfunn skal utvikle seg». Den viktigste kritikken mot framstillingen er at statsministeren ikke tar hensyn til utviklingen i verdiskapingen til dem som er i arbeid.

BNP er et mål på den totale verdiskapingen i samfunnet. En arbeidstaker i 2020 produserer i gjennomsnitt langt større verdier enn en arbeidstaker gjorde i 1970. Det kan måles ved BNP pr. årsverk.

Årsaken til at vi produserer mer, er at produktiviteten pr. ansatt er langt høyere i 2020 enn i 1970. Tidligere trengte vi ansatte som jobbet som billettselgere, telesentraloperatører, bompengeinnkrevere, brevberere og lignende. I dag er disse og langt flere jobber blitt erstattet av teknologi og maskiner. For eksempel er det økt bruk av robotisering i industrien, bruk av velferdsteknologi i eldreomsorgen, og mange prosesser automatiseres og effektiviseres innenfor alle forskjellige former for tjenesteyting. Denne utviklingen frigjør arbeidskraft til å utføre andre oppgaver i stedet, og vi får dermed en større samlet verdiskaping enn tidligere. Se også artikkelen til

Erichsen (2018) som drøfter om det i fremtiden kan bli en utfordring med mangel på arbeidsplasser, heller enn mangel på arbeidskraft.

Produksjon pr. årsverk

Vi kan sammenligne hvor mye et årsverk produserte i 1970, og hvor mye et årsverk produserer nå. Utviklingen i BNP pr. årsverk forteller oss hvor mye mer produktive vi har blitt. Tall fra SSB viser at verdiskapingen pr. årsverk er 2,2 ganger så høy i 2019 som i 1970.

Tabell 3

Verdiskaping pr. årsverk.

	1970	2019
Årsverk	1 495 800	2 458 200
BNP Fastlands-Norge	830 563 (millioner kroner)	3 038 591 (millioner kroner)
BNP Fastlands-Norge pr. årsverk	555 263	1 236 104
Verdiskaping pr. 1970-årsverk	1	2,2

Kilde: SSB. BNP er i faste 2019-priser. Antall årsverk er SSBs heltids-ekvivalenter for lønnstakere og selvstendige.

Ved hjelp av de nyeste befolkningsframskrivningene fra SSB kan vi anslå hvor mange i «arbeidsfør alder», og hvor mange som er 67 år eller eldre det blir i fremtiden. «Arbeidsfør alder» er her definert som av regjeringen, det vil si alle mellom 20 og 66 år. Antallet i arbeidsfør alder pr. person 67 år eller eldre reduseres fra 4 i dag til 2,1 i 2060 og 1,8 i 2100.

Tabell 4

	0–19 år	20–66 år	67 år og eldre	Total befolkning	Antall i arbeidsfør alder delt på antall 67 år og eldre
2020	1 248 749	3 291 411	827 420	5 367 580	4,0
2060	1 192 188	3 304 422	1 577 027	6 073 637	2,1
2100	1 188 588	3 242 128	1 822 980	6 253 696	1,8

Kilde: SSB

Vekst i verdiskaping trumfer eldrebølgen

Det er usikkert hva veksten i verdiskapingen framover faktisk blir, men hvis vi legger anslagene fra Perspektivmeldingen 2017 til grunn kan vi få et bilde på en mulig utvikling framover. I de langsiktige prognosene anslås BNP-veksten i Fastlands-Norge til 2 prosent pr. år fram mot 2060 og deretter 1,9 prosent fra 2060 til 2100.²

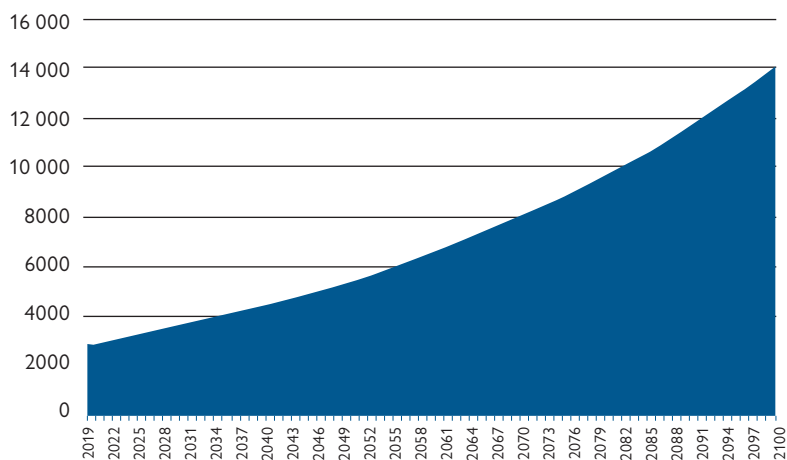
I lys av koronapandemien har norsk økonomi blitt påvirket, og for beregningene av BNP de nærmeste årene (2020–2023) legges anslagene fra ekspertgruppa ledet av Steinar Holden fra 26. mai 2020 til grunn.

I rapporten anslås BNP-veksten i Fastlands-Norge til -5 prosent i 2020, 4,3 prosent i 2021, 3,3 prosent i 2022 og 2,5 prosent i 2023.

I et slikt langsiktig perspektiv blir tilsynelatende nedgangen fra 2020 relativt liten, selv om BNP vil ligge på et varig lavere nivå enn uten de økonomiske effektene av koronapandemien. I et langsiktig perspektiv er det anslått at BNP vil doble seg fram mot 2060, for deretter å mer enn doble seg en gang til fram mot år 2100.

Hvor mange årsverk vi vil ha i 2060 og 2100, er også usikkert. Her legger vi til grunn at antall årsverk tilsvarer det vi har i 2019 målt som andel av alle i alderen 20–74 år. I 2019 er det 2 458 200 årsverk, og det er 3 682 709 personer mellom 20 og 74 år (SSB). Det gir 66,7 årsverk pr. 100 personer i denne aldersgruppa. Vi legger det samme til grunn for 2060 og 2100. Vi vet at en mindre andel av befolkningen står i jobb desto eldre de er, og at det blir flere i de høyere aldersgruppene framover. Samtidig må vi forvente at dette endrer seg noe ved at flere

² Se Dyvi, Yngar, *Langsiktige framskrivninger til Perspektivmeldingen 2017* (2017). Arbeidsnotat 2017/6. Finansdepartementet.

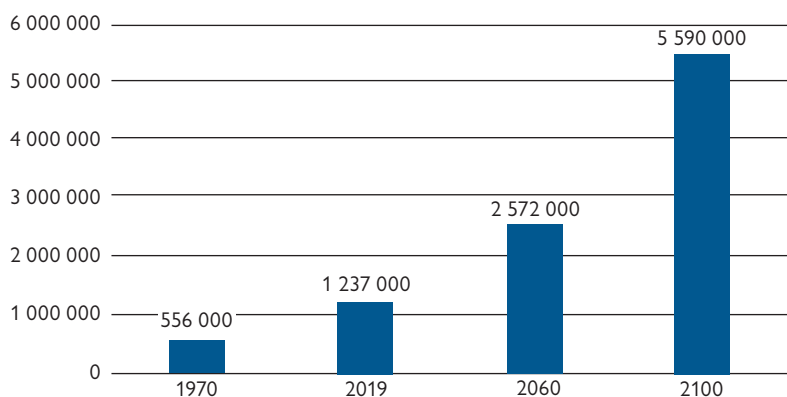


Figur 11
Anslått utvikling
i BNP Fastlands-Norge
2019–2100. Milliarder
kroner.

Tabell 5

Framtidig verdiskaping pr. årsverk.

	1970	2019	2060	2100
Årsverk	1 495 800	2 458 200	2 577 454	2 517 119
BNP Fastlands-Norge	830,6 mrd.	3 038,6 mrd.	6 627,4 mrd.	14 070,5 mrd.
BNP Fastlands-Norge pr. årsverk	555 263	1 236 104	2 571 297	5 589 922
Verdiskaping pr. 1970-årsverk	1	2,2	4,6	10,1



Figur 12
Verdiskaping pr. årsverk.

eldre står lenger i jobb i fremtiden. At andelen årsverk pr. 100 innbyggere mellom 20 og 74 år holder seg uendret kan sikkert diskuteres, men det rokker uansett ikke ved hovedpoenget om at verdiskapingen pr. årsverk er forventet å øke

betydelig. I basisforløpet i Perspektivmeldingen 2017 er det til sammenligning forutsatt at yrkesfrekvensene³ for personer 15–74 år er 71 prosent i 2015, 68,6 prosent i 2060, og deretter stigende til 69 prosent i år 2100, (Dyvi, 2017, s. 15).

Et årsverk produserte i gjennomsnitt 2,2 ganger så mye i 2019 som i 1970, 4,6 ganger så mye i 2060 og hele 10,1 ganger så mye i 2100.

³ Yrkesfrekvens er antall personer i arbeidsstyrken som andel av personer i alderen 15–74 år.

Tabell 6

Økt verdiskaping pr. pensjonist.

	1970	2020*	2060	2100
Antall årsverk	1 495 800	2 458 200	2 577 454	2 517 119
Verdiskaping pr. årsverk (BNP Fastlands-Norge)	556 000	1 237 000	2 572 000	5 590 000
Antall personer over 67 år «pensjonister»	420 841	805 694	1 577 027	1 822 980
Verdiskaping pr. pensjonist	1 977 000	3 775 000	4 204 000	7 719 000
Antall årsverk pr. pensjonist	3,6	3,0	1,6	1,4
Antall 1970-årsverk pr. pensjonist	3,6	6,8	7,6	13,9

*Her er de oppgitte 2020-tallene beregnet ved inngangen til 2020, tilsvarende 2019-tallene, og er dermed ikke påvirket av koronasituasjonen.

Antall sysselsatte pr. pensjonist – «BNP-justert»

I tabellen ovenfor antar vi for enkelthets skyld at alle over 67 år er definert som pensjonister. Selv om det naturligvis er mange som står i arbeid ut over denne alderen i dag, og at det må forventes at stadig flere står i arbeid også ut over 67 år i årene framover.

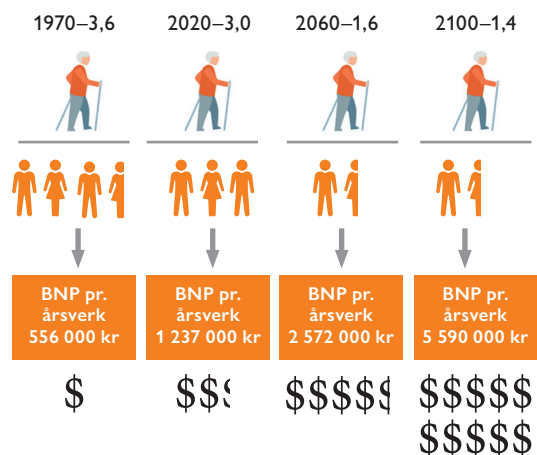
Selv om antall årsverk pr. person over 67 år ble redusert fra 3,6 i 1970 til 3,0 i 2020, har vi et langt høyere velstandsnivå i dag. At det blir færre årsverk pr. person over 67 år i fremtiden betyr med andre ord ikke at velstandsnivået må reduseres. Tvert imot ser vi at til tross for at antall årsverk pr. pensjonist reduseres fra 3 i 2020, til 1,6 i 2060 og videre ned til 1,4 i 2100, så vil den forventede økningen i verdiskaping pr. årsverk mer enn veie opp for dette.

Verdiskapingen i samfunnet pr. pensjonist øker, til tross for at det blir flere pensjonister. Samlet verdiskaping var rett i underkant av 2 millioner pr. pensjonist i 1970. I 2020 har dette økt til nesten 3,8 millioner. Vi forventer at dette øker videre til 4,2 millioner i 2060 og 7,7 millioner i 2100.

Antall årsverk pr. pensjonist er redusert fra 3,6 i 1970 til 3,0 i dag. Framover vil det reduseres videre. Samtidig vil verdiskapingen pr. årsverk øke, og utgjøre mer enn ti ganger så mye i 2100 som i 1970 pr. årsverk, dersom vi legger vekstanslagene for BNP i Perspektivmeldingen 2017 til grunn.

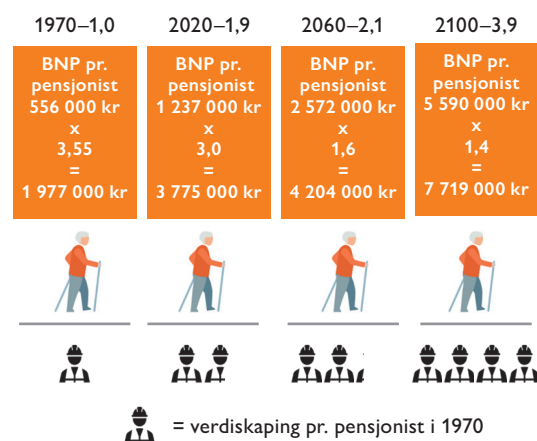
Figur 13

Økt verdiskaping pr. årsverk,



Figur 14

Forsørgerbrøk justert for økt i verdiskaping.



Samlet verdiskaping i 1970 var 1 977 000 kroner pr. person over 67 år, målt i dagens kroneverdi. Verdiskapingen pr. pensjonist har økt til 1,9 ganger dette i 2020, og vil øke videre til 2,1 i 2060. I 2100 er verdiskapingen nesten fire ganger så stor pr. pensjonist som i 1970.

Inndekningsbehovet

Først en liten advarsel. Langsiktige prognoser er svært følsomme for små endringer i forutsetningene. En liten prosent i avvik kan gi store utslag 40 år fram i tid. Dette gjelder for anslagene i perspektivmeldingen, og det gjelder naturligvis også for beregningene i denne artikkelen. Beregningene blir ikke riktige når realiteten endrer seg fra de forutsetningene man har lagt til grunn.

I Perspektivmeldingen 2017 ble det varslet et inndekningsbehov på fem milliarder kroner pr. år fra 2030. Dette har fått mye oppmerksomhet, siden det «beviste» at statsfinansene ikke var bærekraftige på lengre sikt. Finansdepartementet forventet at utgiftene ville overstige inntektene med fem milliarder hvert år, med mindre noe ble gjort med det. Forslagene fra regjeringen var:

- Arbeidsstyrkealternativet: «Økt sysselsetting – flere må jobbe mer»
- Effektiviseringsalternativet: «Vi må bli mer effektive»
- Medfinansieringsalternativet: «Økt privat egenbetaling og gebyrer»
- Skattealternativet: «Betale mer skatt»

En kombinasjon av økt arbeidsinnsats og en mer effektiv tjenesteyting ble trukket fram som avgjørende for å trygge fortsatt gode velferdsordninger.

Små endringer i forutsetningene for de langsiktige beregningene kan imidlertid endre mye på størrelsen på det eventuelle inndekningsbehovet. Jeg vil trekke fram et par ting som har skjedd på de tre årene som har gått siden forrige perspektivmelding ble lagt fram, og som i all hovedsak ligger utenfor regjeringens kontroll.

1. Forventet befolkningsstørrelse er nedjustert. Mer oljepenger pr. innbygger.

SSB oppdaterer sine befolkningsframskrivninger annethvert år. Til grunn for Perspektivmeldingen 2017 lå befolkningsframskrivingen fra 2016, hvor det var forventet at Norges befolkning i 2060 ville overstige sju millioner. I 2018 nedjusterte SSB anslaget til 6,5 millioner, og i de nyeste framskrivingene fra 2020 anslår SSB antall innbyggere til drøyt seks millioner i 2060. Mer enn noe annet viser kanskje dette hvor stor usikkerhet det ligger i befolkningsframskrivingene. Anslagene kan svinge mye på bare noen få år. Vi får allikevel tenke at de nyeste anslagene er de beste vi har akkurat nå, og se hva disse innebærer med tanke på oljepengetruken i fremtiden. Dette har relevans for de langsiktige statsfinansene, siden verdiene i Oljefondet vil fordeles på færre personer. Bidraget fra Oljefondet pr. person blir dermed viktigere enn det perspektivmeldingen la til grunn. Se også Bjertnæs, Holmøy og Strøm (2019).

Vi kan legge til grunn en oljepengetruken på 417 milliarder kroner pr. år i 2060, som er på linje med hva Perspektivmeldingen 2017 anslår. Med det tidligere anslaget på befolkningens størrelse ville uttaket fra Oljefondet gitt et årlig bidrag pr. person på 59 200 kroner. Med en mindre befolkning rekker oljepengene lenger. Med de nyeste befolkningsframskrivingene blir det tilsvarende tallet 68 700 kroner pr. person. Altså 16 prosent mer pr. innbygger pr. år, enn hva som ble anslått i perspektivmeldingen.

2. Oljefondet har økt mer enn forventet

Størrelsen på Oljefondet er med på å bestemme det finanspolitiske handlingsrommet framover, altså hvor mye penger vi kan bruke årlig over statsbudsjettene. I tråd med handlingsregelen kan årlig overføring fra Oljefondet til statsbudsjettet være lik den forventede langsiktige årlige realavkastningen multiplisert med fondets verdi. Dersom fondet øker mer i verdi enn forventet, betyr det isolert sett at oljepengetruken over statsbudsjettet kan økes. Veksten i Oljefondet har hittil blitt høyere enn hva som var anslått i Perspektivmeldingen 2017.

I framskrivingene av Oljefondets verdi ble det i Perspektivmeldingen 2017 lagt til grunn at både realavkastning og uttak fra Oljefondet skulle tilsvare 3 prosent av fondsverdien på lang sikt, fra og med 2018. Dette var i tråd med endringen av handlingsregelen, hvor forventet langsiktig årlig realavkastning på verdiene i Oljefondet ble nedjustert fra 4 prosent til 3 prosent. Realavkastningen fra 1998 og fram til utgangen av 2019 var imidlertid 4,2 prosent i gjennomsnitt pr. år. I perioden 2013–2017 fikk fondet hele 7,81 prosent i gjennomsnittlig årlig realavkastning, og 4,23 prosent i perioden 2018–2019 (*www.nbim.no*). Dersom det årlige uttaket fra Oljefondet holdes nær 3 prosent eller lavere, mens faktisk realavkastning blir høyere enn dette, vil Oljefondet isolert sett vokse mer enn det som forutsettes i perspektivmeldingen. Da øker handlingsrommet i budsjettene framover.

I Perspektivmeldingen 2017 var kapitalen i Oljefondet forventet å være 7850 milliarder 2017-kroner i 2020. Tre år senere viser Revidert nasjonalbudsjett for 2020 at Finansdepartementet forventer at Oljefondet er 10 260 milliarder kroner ved utgangen av året, noe som tilsvare om lag 9670 milliarder målt i 2017-kroner. Denne differansen på 1820 milliarder kroner innebærer at det i tråd med 3-prosentbanen for handlingsregelen kan brukes nær 58 milliarder kroner mer oljepenger i 2020 enn hva Perspektivmeldingen 2017 tok høyde for. Inndeckningsbehovet fra perspektivmeldingen er med andre ord utdatert.

Verdiene i Oljefondet kan riktignok endre seg fort, og kan svinge betydelig selv fra dag til dag.

Blir Oljefondet mindre viktig framover?

Dersom den norske økonomien vokser raskere enn Oljefondet, vil viktigheten av Oljefondets bidrag til statsfinansene reduseres over lengre tid. Når oljeinntektene en gang tar slutt, vil Oljefondet ikke lenger få noe påfyll, og eventuell vekst i fondet vil komme dersom avkastningen er høyere enn de årlige uttakene. Siden handlingsregelen sier at vi kan bruke like mye oljepenger hvert år som den forventede realavkastningen, skal dette i teorien bety at fondets

realverdi vil holde seg uendret etter at siste dråpe olje er pumpet opp. Det er imidlertid forventet at veksten i BNP vil fortsette. Dette er grunnlaget for påstanden om at Oljefondet blir stadig mindre viktig framover. Økonomien vil omsider vokse raskere enn verdien av Oljefondet, slik at fondet gradvis vil spille en mindre rolle.

Resonnementet ovenfor står seg, men hvor fort Oljefondet vil redusere sin viktige rolle er helt avhengig av hvilken avkastning fondet oppnår, og hvor stort uttak som årlig overføres til statsbudsjettet. Langsiktige framskrivinger av fondsverdien vil være svært følsomme for hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Pandemiåret 2020 blir forhåpentligvis et enkeltstående unntaksår på mange måter, og oljepengebruken blir rekordhøy. Men det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet for 2020 anslås faktisk bare til 3,9 prosent av fondets verdi (Nasjonalbudsjettet 2021). Dette betyr at uttaket fra Oljefondet i 2020 ligger over handlingsregelens forventning om en realavkastning på 3 prosent. Men hva sier handlingsregelen egentlig? Den sier at over lengre tid skal man bruke realavkastningen av fondet over statsbudsjettet, og det er politisk enighet på Stortinget om at dette anslås til 3 prosent. I realiteten har Oljefondet oppnådd en realavkastning langt høyere enn 3 prosent. Ifølge Norges Bank Investment Management (NBIM) var den årlige realavkastningen nøyaktig 4,2 prosent ved inngangen til 2020, siden etableringen av NBIM 1. januar 1998.

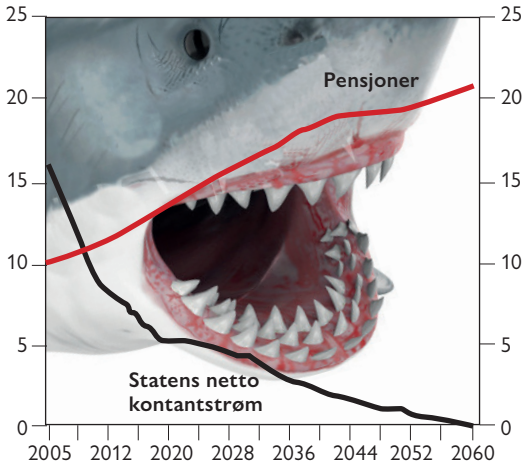
Selv i et ekstremt kriseår med en global pandemi som 2020 er oljepengebruken altså ikke større enn det realavkastningen i fondet har vært hittil. Implisitt betyr dette at det har vært brukt mindre oljepenger i normalår enn hva den faktiske realavkastningen har vært hittil. Det har bidratt til at fondet har økt mer enn forventet.

Pensjonsforpliktelser og Oljefondet

Til tross for at statens pensjonsforpliktelser i utgangspunktet ikke er fondert⁴, er Statens

⁴ «Fondert» innebærer at det faktisk avsettes penger til et fond for å dekke framtidige pensjonsutbetalinger.

Figur 15
«Haikjeften».



Det store gapet mellom folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon og statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten blir ofte omtalt som «haikjeften». (Prosent av BNP for Fastlands-Norge.)

Kilde: Kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005).

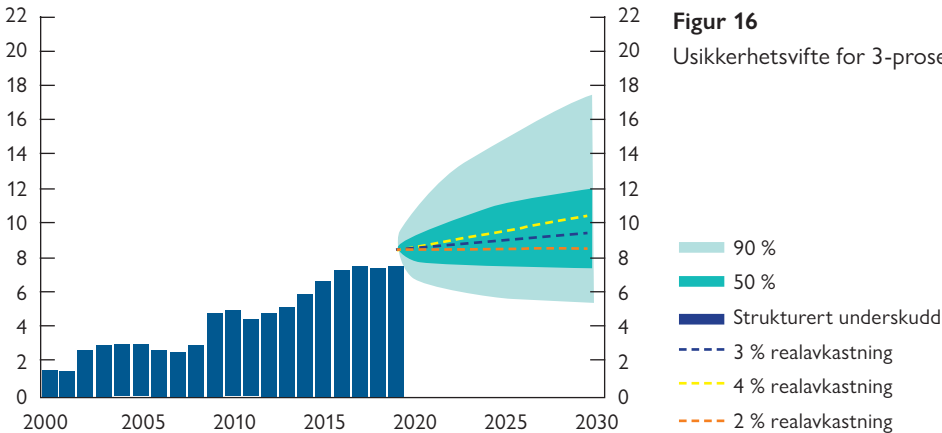
pensjonsfond utland i dag større enn verdien av alle opparbeidede rettigheter til alderspensjon fra folketrygden, samt Statens pensjonskasses samlede forpliktelser til alderspensjon, uføre- og etterlattepensjoner, viser Nasjonalbudsjettet 2020, s. 53. Forpliktelsene er anslått til om lag 10 000 milliarder, mens Oljefondets verdi er noe større enn dette. Dagens situasjon står i sterk

kontrast til brosjyren som ble utgitt i forbindelse med Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005) – *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*. Der glefset haikjeften mot leseren, og det sto følgende om Oljefondet: «Fondet utgjør i dag rundt 1000 milliarder kroner. Til sammenlikning er statens samlede pensjonsforpliktelser i folketrygden om lag 4400 milliarder kroner, hvorav alderspensjonene utgjør om lag 3500 milliarder kroner.»

Oljefondets videre utvikling

Ingen vet hva realavkastningen faktisk vil bli framover, og det skal ikke her påstås at realavkastningen garantert blir høyere enn 3 prosent framover. Men det er absolutt interessant å se hvilke konsekvenser en høyere realavkastning kan ha. Det var i forbindelse med Perspektivmeldingen 2017 at forventet realavkastning i Oljefondet ble nedjustert fra 4 prosent til 3 prosent, noe et samlet Storting sluttet seg til.⁵ Det er altså ikke lenge siden Stortingets forventning til realavkastning lå på 4 prosent pr. år. Avkastningen har stor påvirkning på verdien av Oljefondet.

I Nasjonalbudsjettet 2019 presenterte Finansdepartementet en såkalt «usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen» som illustrerer hvordan verdien av Oljefondet kan utvikle seg innenfor



Figur 16
Usikkerhetsvifte for 3-prosentbanen.⁶

Kilde: Finansdepartementet, Nasjonalbudsjettet 2019, figur 3.8, s. 54.

⁵ Se for eksempel Nasjonalbudsjettet 2019, s. 44.

⁶ I framskrivingene av fondet er det fra og med 2020 beregnings-teknisk lagt til grunn et årlig uttak tilsvarende 3 prosent av fondskapitalen i alle beregningsalternativene (kilde: Finansdepartementet).

henholdsvis et 50 prosent og et 90 prosent konfidensintervall. Som figuren viser, øker usikkerheten desto lenger fram i tid vi ser. De har også inkludert framskrivninger av fondet dersom realavkastningen blir henholdsvis 2 prosent eller 4 prosent, i tillegg til den ordinære 3-prosentbanen.

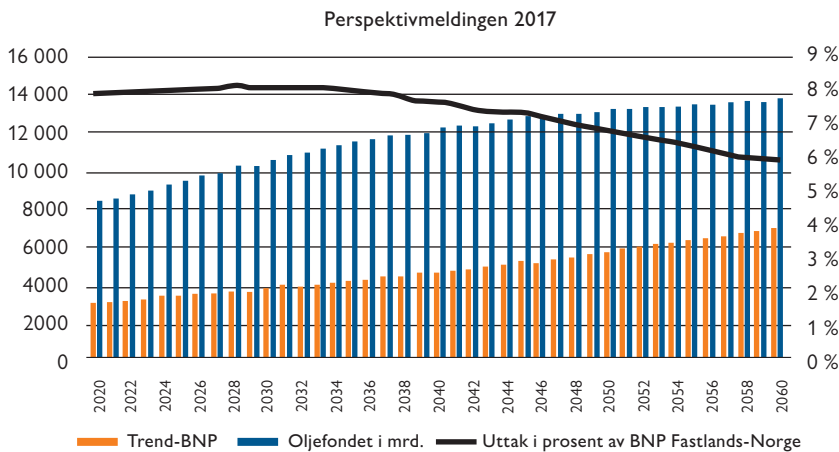
Oljefondets bidrag til statsfinansene

I takt med den høye veksten i Oljefondet har det årlige uttaket målt som andel av fondet blitt mindre. I det opprinnelige statsbudsjettet for 2020 var anslått oljepengebruk kun 2,6 prosent av fondets verdi. Et mål på hvor viktig bruken av oljepenger er over lengre tid får vi ved å se på hvor mye det årlige uttaket utgjør, målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge.

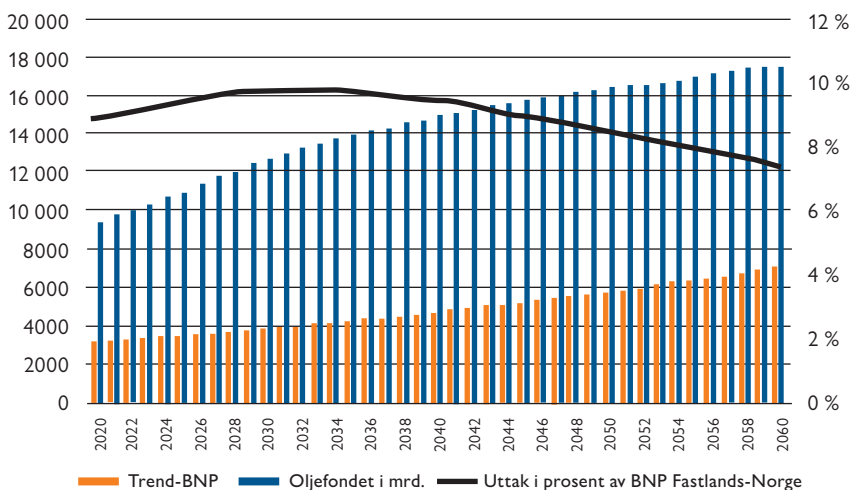
Hovedalternativet for fondets verdiutvikling

er i Perspektivmeldingen 2017 anslått om lag som i figur 17. Oljefondets bidrag til statsfinansene øker fram mot 2028, før det går stadig nedover, målt som andel av Fastlands-BNP. Det er lagt til grunn at både uttaket fra fondet og realavkastningen er 3 prosent pr. år. Beregninger som er lagt til grunn er i tråd med 3-prosentbanen fra figur 11.7 i Perspektivmeldingen 2017, s. 216.

Figur 18 viser anslagene fra Nasjonalbudsjettet 2020. Her er 3-prosentbanen betydelig oppjustert sammenlignet med Perspektivmeldingen 2017. Målt som andel av BNP for Fastlands-Norge er årlig oljepengebruk i 2060 oppjustert fra i underkant av 5,9 prosent i perspektivmeldingen, til 7,4 prosent i Nasjonalbudsjettet for 2020.

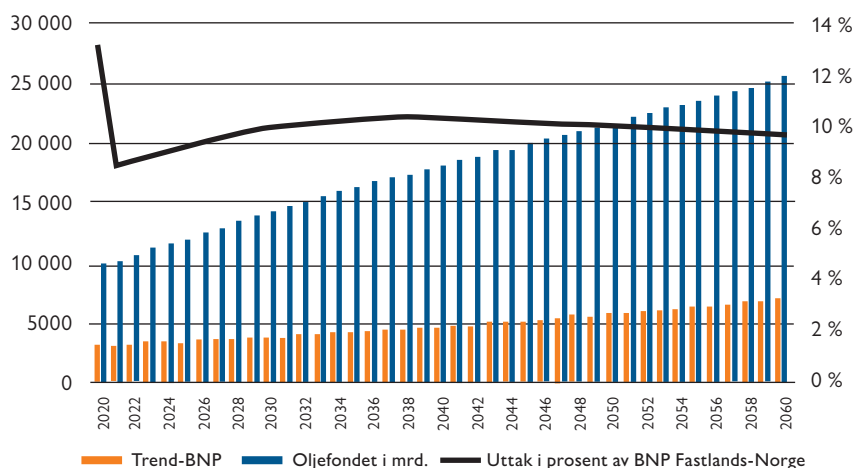


Figur 17
3-prosentbanen med anslag fra Perspektivmeldingen 2017. Årlig uttak fra Oljefondet som andel av BNP Fastlands-Norge.⁷



Figur 18
3-prosentbanen med anslag fra Nasjonalbudsjettet 2020. Årlig uttak fra Oljefondet som andel av trend-BNP Fastlands-Norge.

⁷ Beregningene tar utgangspunkt i anslått innfasing av oljeinntekter målt som andel av Fastlands-BNP fra Perspektivmeldingen 2017, og en forventet realavkastning og uttak fra Oljefondet på 3 prosent.



Figur 19
«Et nytt perspektiv». 2,7-prosent årlig uttak, og 4 prosent langsiktig realavkastning. Årlig uttak som andel av trend-BNP Fastlands-Norge.⁸

	Oljefondets verdi i milliarder	Trend-BNP Fastlands-Norge	Årlig uttak i milliarder kroner	Årlig uttak i prosent av BNP (FL-N)
2020	8432	3202	253	7,9 %
2030	10 539	3903	316	8,1 %
2040	12 212	4758	366	7,7 %
2050	13 147	5800	394	6,8 %
2060	13 905	7070	417	5,9 %

Tabell 7
Perspektivmeldingen 2017 (3 prosent realavkastning, 3 prosent årlig uttak).⁹

	Oljefondets verdi i milliarder	Trend BNP Fastlands-Norge	Årlig uttak i milliarder kroner	Årlig uttak i prosent av BNP (FL-N)
2020	10 260	3202	420	13,1 %
2030	14 366	3903	388	9,9 %
2040	18 154	4745	490	10,3 %
2050	18 951	5800	586	10,1 %
2060	25 469	7070	688	9,7 %

Tabell 8
Et nytt perspektiv 2020 (4 prosent realavkastning, 2,7 prosent årlig uttak).¹⁰

Et nytt perspektiv

I figur 19 er det lagt til grunn et «nytt perspektiv» på årlig bruk av oljepenger og realavkastningen på Oljefondet. 3-prosentbanen er erstattet av en «2,7-prosentsbane», som innebærer at det årlige uttaket fra Oljefondet er 2,7 prosent hvert år. Samtidig er realavkastningen satt til 4 prosent. Det er også tatt høyde for det ekstraordinært høye uttaket av oljepenger i 2020, som følge av koronapandemien. Trend-BNP Fastlands-Norge er fastsatt som i Revidert nasjonalbudsjett 2020, hvor uttaket fra Oljefondet tilsvarer 13,1 prosent av BNP Fastlands-Norge i 2020.

⁸ Det er tatt hensyn til ekstraordinær oljepengebruk for 2020. Anslagene for verdien av Oljefondet for inngangen og utgangen av 2020 er hentet fra Revidert nasjonalbudsjett 2020. Det er det lagt til grunn samme årlige innfasing av oljeinntekter som i Nasjonalbudsjettet for 2020. Det er lagt til grunn at uttaket fra Oljefondet er 2,7 prosent pr. år fra og med 2021 og framover, og at realavkastningen er 4 prosent pr. år fra og med 2021. Anslått BNP framover er redusert i tråd med anslagene for 2020–2023 i rapporten fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Finansdepartementet (26. mai 2020): *Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, incentiver for vekst og omstilling*.

⁹ Beregningene i tabellen er basert på oppgitt forventet årlig uttak fra Oljefondet i prosent av BNP Fastlands-Norge fra Perspektivmeldingen 2017. BNP-Fastlands-Norge er basert på Nasjonalbudsjettet 2020, og deretter framskrevet med 2 prosent årlig realvekst. Oljefondets verdi og årlig uttak er utledet med bakgrunn i dette.

¹⁰ Verdien av Oljefondet for 2020 er basert på anslag på verdien ved utgangen av året fra Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Med en realavkastning på 4 prosent og et årlig uttak fra fondet på 2,7 prosent av fondsverdien, og med en oppdatert verdi på Oljefondet i 2020 er det årlige uttaket fra Oljefondet betydelig høyere enn med forutsetningene fra Perspektivmeldingen 2017.

Figur 20 viser på høyre akse det økte årlige handlingsrommet for statsfinansene dersom det «nye perspektivet» legges til grunn, sammenlignet med Perspektivmeldingen 2017. Det vil si hvor mye mer oljepenger som årlig kan fases inn i statsbudsjettene. Forutsetningene for det «nye perspektivet» er en realavkastning på 4 prosent, slik handlingsregelen faktisk la opp til fram til 2017, samt et uttak på 2,7 prosent pr. år. Faktisk realavkastning har ifølge Norges Bank Investment Management vært 4,2 prosent fra 1998 fram til inngangen av 2020. I de seneste årene har regjeringen innrettet seg mot en oljepengebruk som har ligget i underkant av 3 prosent av fondsverdien pr. år. I statsbudsjettet for 2018 ble det lagt til grunn en oljepengebruk på 2,9

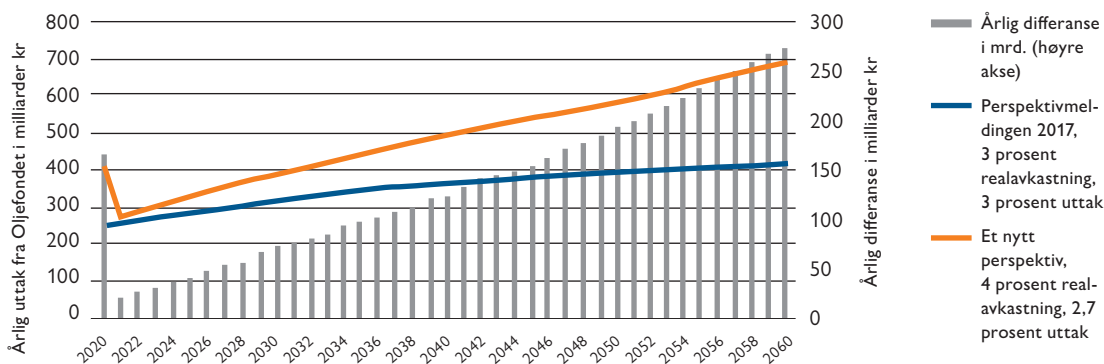
prosent, i statsbudsjettet for 2019 var det lagt til grunn en bruk på 2,7 prosent av fondskapitalen, og i det opprinnelige statsbudsjettet for 2020 var det anslått å bruke 2,6 prosent av fondskapitalen.

Sammenlignet med Perspektivmeldingen 2017 vil en avkastning på 4 prosent og et årlig uttak fra fondet på 2,7 prosent innebære 72 milliarder kroner høyere potensiell årlig bruk av oljepenger i 2030. Dette øker til 124 milliarder kroner pr. år i 2040, 191 milliarder kroner pr. år i 2050 og 271 milliarder kroner pr. år i 2060.

Inndekningsbehovet fra Perspektivmeldingen 2017 var anslått til 1,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge pr. tiår fra 2030, noe som med BNP-nivået da meldingen ble lagt fram tilsvarte om lag 50 milliarder kroner pr. tiår, eller en økning på 5 milliarder kroner pr. år. Oppjustert til forventet BNP-nivå i 2030 tilsvare dette en årlig underdekning på 7 milliarder kroner. Som vi ser av tabellen nedenfor vil Oljefondet kunne dekke dette inndekningsbehovet dersom

Figur 20

Differanse i årlig bidrag til statsbudsjettet.



Tabell 9

Vekst i Oljefondet kan fjerne inndekningsbehovet.

År	Fastlands-BNP i milliarder kroner	Årlig inndekningsbehov i milliarder kroner ¹¹	Årlig merbidrag fra Oljefondet ¹²
2030	3903	7	72
2040	4758	81	124
2050	5800	171	191
2060	7070	281	271

¹¹ Beregnet som en økning på 1,7 % av Fastlands-BNP delt på 10 pr. år fra 2030 og framover.

¹² Årlig merbidrag fra Oljefondet dersom realavkastningen blir 4 prosent og uttaket er 2,7 prosent, sammenlignet med beregningene som lå til grunn for Perspektivmeldingen 2017.

realavkastningen blir 4 prosent og uttaket er 2,7 prosent.

Anslagene i «det nye perspektivet» er mer optimistisk enn i Perspektivmeldingen 2017, men det er mer i tråd med den faktiske utviklingen fondet har hatt hittil, og den oljepengebruken det i de seneste årene har vært lagt opp til. Det kan ikke utelukkes at faktisk utvikling blir nærmere dette anslaget enn det opprinnelige fra perspektivmeldingen. Det er med andre ord mulig at inndekningsbehovet fra Perspektivmeldingen 2017 i stor grad kan bli dekket inn av Oljefondet alene. Et lavere uttak enn 3 prosent over lengre tid er også i tråd med anbefalinger fra blant annet Holden (2016) som argumenterer for at en pengebruk i underkant av forventet realavkastning kan fungere som en sikkerhetsmargin i tilfeller hvor fondet faller mye i verdi.

Framtidige generasjoner

«Bruker vi mer penger nå, blir det mindre til framtidige generasjoner.» Dette er selvsagt og gjelder i alle sammenhenger. Bruker du pengene nå, så kan du ikke bruke de samme pengene på nytt i morgen. «You can't have your cake and eat it too.» Sparing innebærer en utsettelse av konsum, slik at du får mindre i dag, og mer i fremtiden.

Det blir mindre penger til framtidige generasjoner hvis vi bruker mer av Oljefondet nå, men det blir også tilsvarende mer penger til framtidige generasjoner dersom vi bruker mindre oljepenger nå enn det handlingsregelen tilsier. Et lavere uttak enn forventet realavkastning kan – som Holden (2016) påpeker – virke som sikring mot et større fall i fondsverdien, siden vi dermed lettere unngår å bruke mer enn forventet realavkastning i slike tilfeller. Her må vi imidlertid balansere hensynet til dagens og fremtidens innbyggere, slik at hverken dagens eller fremtidens generasjoner kommer uheldig ut.

Dersom vi bruker 2,7 prosent av Oljefondets verdi årlig, mens realavkastningen over lengre tid viser seg å være 4 prosent, så må man spørre seg om oljepengebruken er i tråd med den opprinnelige intensjonen i handlingsregelen, nemlig at vi skal ha en bruk tilsvarende

realavkastningen. Ved å bruke mindre enn realavkastningen vil vi overføre en større andel av verdiene i Oljefondet til framtidige statsbudsjett og framtidige generasjoner, på bekostning av dagens velferdsmottakere og skattebetalere. Dette gir en fordel for framtidige generasjoner, som allerede kan forvente en langt høyere verdiskaping og kjøpekraft enn i dag, med tanke på den forventede utviklingen i BNP og produktivitet pr. årsverk.

I rapporten *En plan for privatisering* av Eliassen og Marsdal fra Manifest Tankesmie, vises det til at anslagene i Perspektivmeldingen 2017 innebærer at en gjennomsnittlig lønnsinntaker vil ha langt større kjøpekraft i fremtiden enn i dag. De viser at selv i et alternativ hvor det legges til grunn én prosent årlig standardøkning i helse- og omsorgssektoren ut over det demografiske endringer krever, vil dette kunne dekkes gjennom økte skatter, samtidig som kjøpekraften for en gjennomsnittlig lønnsinntaker vil øke med 59 prosent fram mot 2060. Selv når det justeres for at økt skatt kan svekke arbeidstilbudet i tråd med perspektivmeldingens anslag, vil den private kjøpekraften øke med 48 prosent fram mot 2060. I fremtiden kan vi altså vente oss både bedre helsetjenester, og høyere privat forbruk og levestandard.

Til tross for disse gode framtidsutsiktene, blir hensynet til framtidige generasjoner ofte trukket fram. «Bruker vi mer oljepenger nå, går det utover framtidige generasjoner.» Det er selvsagt. Bruker vi mindre oljepenger nå, går det utover dagens generasjoner. Her må vi finne en rettferdig balanse.

Avslutning

I denne artikkelen har jeg blant annet vist at både Perspektivmeldingen 2017 og SSBs befolkningsframskrivninger har endret seg mye, og at de sånn sett har bommet i sine spådommer. Det er veldig lett å være etterpåklok og vise til at tidligere anslag ble feil. Det har ikke minst koronapandemien vist oss, og revidert budsjett for 2020 ble naturligvis også noe helt annet enn det opprinnelige statsbudsjettet for 2020.

Hensikten med denne artikkelen er ikke å

kritisere prognosemakere for å ta feil, for det er garantert at prognosene ikke blir helt riktige. Kritikken kan imidlertid rettes mot personer som viser til gamle og utdaterte prognoser. Den berømte haikjeften ble vist i 2004, men nevnes fortsatt fra tid til annen i dag, til tross for at Oljefondet er langt større enn de fleste hadde forestilt seg dengang. Statsminister Solberg viste senest i juni 2020 til inndekningsbehovet fra

Perspektivmeldingen 2017, selv om både befolkningsprognosene, Oljefondets utvikling og en koronapandemi på toppen av det hele har ført til at prognosene må endres betydelig. I tillegg er det viktig å ikke la seg lure av enkle figurer om antall yrkesaktive pr. pensjonist. Husk at verdiskapingen pr. yrkesaktiv har økt, og forventes å fortsette å øke videre i fremtiden.



KILDER

Bjertnæs, Geir H. M., Holmøy, Erling og Strøm, Birger. (2019) *Langsiktige virkninger på offentlige finanser og verdiskaping av endringer i fruktbarhet*. Statistisk sentralbyrå.

Dyvi, Yngvar. (2017) *Langsiktige fremskrivninger til Perspektivmeldingen 2017*. Arbeidsnotat 2017/6. Finansdepartementet.

Eliassen, Roman Linneberg og Marsdal, Magnus Engen. (2019) *En plan for privatisering*. Rapport nr. 1/2019. Manifest Tankesmie.

Erichsen, Alexander Berg. (2018) *Framtidens arbeidsmarked – mangel på arbeidskraft eller på arbeidsplasser?* Fagbladet Samfunn og økonomi nr. 1/2018.

Eurostat (2018). *Population structure and ageing* (online data code: demo_pjanind)

Farstad, Sindre. (2018) *Eldrebølgen – storm i et vannglass*. Fagbladet Samfunn og økonomi nr. 1/2018.

Holden, Steinar (2016). *På tide å revidere handlingsregelen*. Samfunnsøkonomen nr. 5/2016.

Jansen, Alf-Inge (2018). *Finansdepartementet – en aktør for sosialt og politisk fellesskap?* Fagbladet Samfunn og økonomi nr. 1/2018.

Kortversjon av Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005).

Nasjonalbudsjettet 2019, Finansdepartementet.

Nasjonalbudsjettet 2020, Finansdepartementet.

Nasjonalbudsjettet 2021, Finansdepartementet

Perspektivmeldingen 2017, Finansdepartementet.

Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Finansdepartementet (26. mai 2020) *Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, insentiver for vekst og omstilling*.

Revidert nasjonalbudsjett 2017, Finansdepartementet.

Revidert nasjonalbudsjett 2020, Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (SSB).

ULIKHET OG REGNSKAP

– noen sammenhenger og tiltak

Fanny Voldnes

registrert revisor, cand.philol.
spesialrådgiver Kommunekonsult og Fagforbundet

Forskere internasjonalt og i Norge er nå enige om at forskjellene mellom folk er økende. Politikere er opptatt av dette fordi store forskjeller kan føre til sosial uro som kan true stabiliteten i samfunnet. Diskusjonen er i gang om hvilke tiltak som bør og kan settes i verk for å motvirke dette.

Mens ulike endringer i skattesystemet og ulike overføringsordninger er de «vanlige» virkemidlene, og som også politikere diskuterer her hos oss, har få vært opptatt av hvilken betydning regnskapet og regnskapsreglene har for at forskjellene i befolkningen øker. Regnskapet er grunnlaget for skattlegging av selskap og eiere, grunnlaget for lokale lønnsforhandlinger og eieres uttak av profitt, og er åpenbart av betydning for å forstå den voksende ulikheten.

Dette er spesielt viktig av to årsaker, som må ses i sammenheng. For det første fordi en av årsakene til at vi har hatt lav ulikhet i Norge er at vi har fellesfinansierte offentlige tjenester. For det andre dreier det seg om hva som skjer når kommersielle selskaper overtar og utfører de offentlige tjenestene som før var utført av det offentlige selv.

Rik på barnehager

Et selskaps årsregnskap er ikke slik mange tror, en objektiv framstilling av fjorårets drift av selskapet. Mange årsregnskaper består av flere subjektive beregninger som har med helt andre forhold å gjøre enn ordinær drift, og med stor betydning for bunnlinja og eiernes muligheter til profitt. Det kan være omorganiseringer innad

i et konsern, salg av selskap eller virksomhet, eller verdivurderinger ut fra andre regnskapsregler. Mulighetene er mange.

Oppslaget i Klassekampen 24.8.2020 – *Hvordan tjene seg rik på barnehager?* – er et godt eksempel. En viktig faktor for å tjene seg rik her er hvordan verdien av eiendommene som barnehagene holder til i vurderes til såkalt «virkelig verdi», som kan være betydelig høyere eller lavere enn det eiendommen ble kjøpt for. Bygningen og tomteverdien er derfor en viktig faktor, men ved salg er det likevel først og fremst *sikkerheten* i den framtidige inntekten for utleie til drift av barnehage som driver markedsverdien av barnehager i været. Det finnes neppe noe sikrere enn at det offentlige (og foreldre) vil betale for barnehageplasser også framover.

Ingen besparelse

Det er godt dokumentert både internasjonalt og i Norge hva som skjer når en tjeneste blir utført av en kommersiell aktør i stedet for det offentlige selv. Det gir ingen besparelse for samfunnet totalt sett, ansattes lønn og pensjon blir dårligere, kommunens økonomi bindes opp for flere år framover, mens eierne av det kommersielle selskapet sitter igjen med stor fortjeneste.



Faktisk er fortjenesten tre ganger så høy som på Børsen, ifølge Aftenposten 29. mai 2018. Mange kommuner er ikke klar over dette, og har også få muligheter til å finne det ut. Forslag om at kommuner skulle få en egen lovhjemmel til å påse at bevilgede penger til et formål faktisk brukes slik det er tenkt, ble avvist da ny kommunelov ble behandlet i Stortinget sommeren 2018.

Når SSBs siste rapport viser at det er langt større ulikhet i markedsinntektene enn deres tidligere statistikk har vist, har det å gjøre med hvordan kommersielle aktører helt lovlig kan innrette seg. I skjæringspunktet mellom selskapsrett, skatterett og regnskapsrett kan de innrette seg slik at driftsselskaper går i null, mens utbytte og profitt fra driftsselskapene akkumuleres i eierselskapene deres (gjerne holdingselskap). Her ligger pengene godt, men kan «frigjøres» til eierne på ulikt vis, ofte også uten at det utløser skatt.

Dette er spesielt problematisk når det dreier seg om at det offentlige finansierer kommersielle som utfører tjenestene. Fagforbundet foreslo i 2016 at selskaper som i hovedsak har sine inntekter fra det offentlige bør ha krav om tilleggsinformasjon i årsregnskapet. I 2018 foreslo Fagforbundet at kommuner burde få en egen lovhjemmel for å kunne «påse at kommunens

penger brukes slik de er tenkt». Ingen av forslagene er fulgt opp.

Sikre lav ulikhet

Slik situasjonen er nå, uten noen god regulering, er det eneste forsvarlige at det offentlige selv tar ansvar for å drive flest mulig av de offentlige tjenestene. Og når et kommersielt selskap skal utføre tjenester, bør kommunen kreve i avtalen at selskapet avgir såkalt Utvidet-land-for-land-rapportering (ULLR). Kommuner er ofte ikke kjent med at selskapet de bruker til å drive den lokale bussruta eller sjukehemmet er del av et internasjonalt konsern. ULLR vil vise inntekter, kostnader og betalt skatt for hvert enkelt land som selskapet har virksomhet i. Dette vil være viktig informasjon for politikere som skal velge hvilket selskap de skal bruke.

Det er mange tiltak som trengs for å sikre lav ulikhet. I denne sammenheng, og her og nå, er det nødvendig at kommuner krever Utvidet-land-for-land-rapportering i avtaler med kommersielle som utfører oppgaver på vegne av kommunen. På denne måten kan politikerne forsikre oss velgere om at offentlige penger brukes slik de er tenkt, og på den måten opprettholde tilliten til at den norske modellen fortsatt gjelder.

Helsefagarbeideren, yrkesfaglæreren og det tredelte klasserommet

Else Marie Johansen stipendiat/universitetslektor ved OsloMet, Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier (LUI), Institutt for yrkesfaglærerutdanning

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Sammendrag

Helsearbeiderfaget har flest elever av alle yrkesfagene i videregående skole. De siste framskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser behov for flere helsearbeidere. Det ser derfor ut til å være gode muligheter for ungdom som velger helsearbeiderfaget å få arbeid i fremtiden. Imidlertid viser tidligere forskning et betydelig «bortvalg» blant elevene som går annen klasse (Vg2) helsearbeiderfag i videregående skole. I stedet for læretid velger de påbygging til generell studiekompetanse for å kvalifisere seg til høyere utdanning.

Vi vet at om lag en tredel av elevene på Vg2 helsearbeiderfag går ut i lære. Denne artikkelen retter søkelyset mot elevene på Vg2: Hva påvirker deres videre valg og hvordan kan yrkesfaglæreren eventuelt bidra slik at flere blir helsefagarbeidere? Spørsmålene som tas opp i denne artikkelen er hvordan kunnskap om yrket, møtet med praksis og erfaringer fra utdanningen bidrar til å forme yrkesvalget. Samtidig er informantene spurt om hvilke forbedringer de som elever og nyutdannede helsefagarbeidere ser kan gjøres i utdanningen og hva de mener yrkesfaglæreren kan bidra med.

Det empiriske materialet bygger i det vesentligste på intervju med elever og nyutdannede helsefagarbeidere. Resultatene er presentert ved hjelp av tre typologier: Amalie, Emilie og Emma. Amalie og Emilie velger å bli helsefagarbeidere, henholdsvis i kommunalt helse- og omsorgsarbeid og i spesialisthelsetjenesten. De har begge tenkt nøye gjennom valget sitt og kan begrunne det. De savner imidlertid anerkjennelse av helsefagarbeidernes kompetanse. Emilie i spesialisthelsetjenesten tar opp kampen med sykepleierne – ikke for «å ta» noen oppgaver fra sykepleierne, men for å befeste sin posisjon nær tjenestemottaker, pasienten og sykesengen. Det empiriske materialet viser at Emma, som velger påbygging til generell studiekompetanse, begrunner valget i manglende status og lav lønn. Inkludert i lønnsvurderingen er manglende mulighet for heltid. Dermed vurderer Emma sykepleien som et bedre valg, samtidig som det også er lettere å begrunne overfor venner. I tillegg beskriver spesielt Emma praksis som skremmende og ensomt, og velger også av den grunn studiespesialisering. Alle tre bekrefter lærerens rolle som spesielt viktig ved gjennomføring av praksis.

Innledning

Denne artikkelen tar for seg hvorfor elever det andre året i videregående skole velger eller ikke velger å utdanne seg til helsefagarbeider og fortsette i yrket. Artikkelen søker å bidra med kunnskap om yrkets posisjon og status, samt hvordan yrkesfaglæreren kan tilrettelegge for at flere velger å fullføre en fagutdanning som helsearbeider. Det er særlig dette siste, hva som skjer i skoledelen av utdanningen, i klasserommet og i praksis, og hvilken rolle yrkesfaglæreren spiller som er et utforsket felt og gjenstand for min interesse.

Artikkelen søker å diskutere elevenes og de unge helsefagarbeidernes erfaringer fra utdanning og praksis, samt hvordan erfaringene er med på å forme yrkesvalget. I forlengelsen av dette vil jeg drøfte mulighetene for at flere fullfører utdannelsen med utgangspunkt i hva elevene og fagarbeiderne tenker at skolen – ved yrkesfaglæreren – kan bidra med.

Utdanningen til helsefagarbeider for ungdom er bygd opp etter modellen to år i skole og to år i lære. De to første årene – videregående trinn én (Vg1) og videregående trinn to (Vg2) – foregår i skole. I det tredje og fjerde året – videregående trinn tre (Vg3) – foregår opplæringen i bedrift (Utdanningsdirektoratet [Udir], u.å., Utdanningsløpet). Søkertallene for skoleåret 2019/2020 viste like mange søkere til Vg1 yrkesfag som til studiespesialisering (Udir, 2019b). Nær 29 prosent av elevene på yrkesfag gikk på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag (HO) skoleåret 2019/2020 (Udir, u.å., Skoleår 2019-20, Yrkesfaglig, Helse- og oppvekstfag). Det er en solid og økende søkning til helse- og oppvekstfag (NOU 2018: 15, s. 145). HO er dermed det største yrkesfaglige utdanningsprogrammet i videregående skole, samtidig som Vg2 helsearbeiderfag er det programområdet med flest elever av alle yrkesfaglige Vg2-kurs (Udir, u.å., Skoleår 2019-20, Yrkesfaglig, Helse- og oppvekstfag, HSHEA2 – Helsearbeiderfag). Samtidig som det er god søkning til utdanningsprogrammet, er det også et tydelig behov for helsefagarbeidere. Den siste oppdateringen av

framskrivninger når det gjelder tilbud og etterspørsel for ulike helsepersonell viser en underdekning på 18 000 årsverk for helsefagarbeidere i år 2035 (SSB, 2019a, s. 49).

Til tross for et estimert fremtidig behov for fagarbeidere og stor søkning til helsearbeiderfaget, er det ifølge Nyen og Tønder (2014, s. 13) en betydelig lekkasje, en «flukt» fra faget. To av tre elever velger seg bort fra Vg3 helsearbeiderfaget, opplæring i bedrift (Udir, u.å., Videregående trinn 2, Overgang til opplæring i bedrift, Årgang 2019, HSHEA2 – Helsearbeiderfag), og tall fra SSB viser at kun en av tre elever på HO har oppnådd yrkeskompetanse etter fem år (NOU 2018: 15, s. 146).

Dette leder til følgende hovedproblemstillinger: *Hvordan kan kunnskap om yrket og erfaringer fra utdanningen være med på å forme yrkesvalget? Hvilke forbedringer ser elevene/de nyutdannede helsefagarbeiderne kan gjøres i utdanningen, og hva tenker de eventuelt yrkesfaglæreren kan bidra med?*

Bakgrunn

I en undersøkelse utført av Mjaavatn og Frostad (2018, s. 99) blant 1025 elever i ungdomsskole og videregående skole kommer det frem at foreldre og venner er dem som i størst grad påvirker elevenes valg av utdanningsprogram. Nærmere 90 prosent av elevene i undersøkelsen mente at ungdomsskolelæreren ikke hadde noen form for påvirkning knyttet til valg av utdanning. Kanskje er det slik at familie, kulturfaktorer som kjønn – det at jenter velger jentefag som helsefagarbeider – samt yrkets status uansett vil være viktigere enn det lærerne og rådgiverne i skolen kan tenkes å være for elevenes valg av utdanning og yrke (Mjaavatn & Frostad, 2018, s. 101)? Mens ungdomsskolelæreren ikke ser ut til å bety noe for yrkesvalget, kan det likevel tenkes at yrkesfaglæreren, i videregående skole, har betydning. Først og fremst fordi de skal være faglige forbilder for den yrkesveien elevene har valgt, til forskjell fra ungdomsskolelæreren som mer er en generalist. I en undersøkelse av Frostad et al. (2015, s. 118) ble støtte fra læreren i videregående skole sett på som svært viktig

for opplevelsen av både faglig og sosial støtte. De konkluderer med at læreren i videregående skole bør legge vekt på å skape gode lærer–elev-relasjoner for å hindre at elevene velger bort utdanningen.

Foreldre og venner kan derfor se ut til å være viktige faktorer for elevenes valg av utdanning, mens yrkesfaglæreren kan se ut til å spille en viktig rolle for at elevene gjør ferdig utdanningen. Jeg vil her også vise til noen samfunnsmessige utviklingstrekk som kan være med på å forklare hvorfor elevene velger bort helsearbeiderfaget underveis i utdanningen. Mer konkret vil jeg trekke frem tre utviklingstrekk som kan være med på å forklare, trekk som beskriver konteksten for dagens utdanning i helsearbeiderfaget. Det skjer nok også andre ting rundt faget, men jeg oppfatter disse tre som mest fremtredende i forskning knyttet til helsearbeiderfaget.

1) Deltid og likestilling

Tidligere forskning viser at elevenes forklaringer på hvorfor de velger bort helsearbeiderfaget handler om manglende fremtidsutsikter som helsefagarbeidere, deriblant manglende deltidsstillinger samt at de unge ikke ser karrieremulighetene (Høst et al., 2012, s. 95; Høst et al., 2015, s. 31; Skålholt et al., 2013, s. 91). Elevenes erkjennelse er at de ikke får fast, hel stilling, men tilbys små deltidsstillinger på engasjement (Høst et al., 2015, s. 34; Skålholt et al., 2013, s. 86). Blant unge i 19-årsalderen som nettopp har fullført helsearbeiderfagutdanningen, er andelen med deltidsarbeid nærmere 80 prosent (SSB, 2019b, s. 20). For etterkrigstidens kvinneforkjemper Simone de Beauvoir (1908–1986) var kampen for kvinners frihet viktig. Den friheten var knyttet til det å ha arbeid og det å kunne forsørge seg selv (Amble et al., 2017). I et likestillingsperspektiv er det fremdeles ikke mulig for unge kvinner som velger helsearbeiderfaget å kunne forsørge seg selv på deltidsstillinger (Ingstad, 2016, s. 14). I en nyere nordisk undersøkelse (Vabø et al., 2019, s. 14) ble det pekt på at den unge generasjon av arbeidstakere tar det som en selvfølge at de har tilgang til barnehageplass og

fullverdig deltakelse i arbeidslivet. Det omtales som nytt og et generasjonsfenomen. Resultatene i studien viser at helsefagarbeider vil være et mer attraktivt yrke om det er muligheter for heltid (Vabø et al., 2019, s. 15). Helsefagarbeidere i ufrivillige deltidsstillinger kan ikke planlegge helger og ferier, og slik det er i dag, er det umulig å få boliglån for å kunne etablere seg. Deler av denne kunnskapen om arbeidslivet får elevene gjennom praksis i faget *yrkesfaglig fordyping* (YFF), som utgjør 26 prosent av timene (Udir, 2019a) på Vg2. YFF-faget skal blant annet bidra til å introdusere elevene for arbeidslivet (Udir, 2016). I møte med arbeidslivet hører og ser elevene at det er få helsefagarbeidere i hele stillinger. Dette faktum kan til syvende og sist se ut til å bestemme om elevene velger å ta fagbrev, å bli helsefagarbeidere, eller om de søker seg til påbygg for å oppnå generell studiekompetanse (Høst et al., 2015, s. 34; Skålholt et al., 2013, s. 86).

2) Svak fagidentitet

Fagets status i samfunnet er svekket (Høst et al., 2015, s. 8). Samtidig viser forskning at elevene ikke utvikler fagidentitet i løpet av studiet (Høst et al., 2015, s. 9), samt at yrkesfaglæreren i liten grad er fagarbeider selv (Tønder et al., 2015, s. 8). Dette kan være med på å forklare at utdanningen av helsefagarbeidere ikke skaper den nødvendige tilknytning til faget (Høst et al., 2012, s. 63) og dermed manglende arbeidsidentifikasjon (Alvesson et al., 2008, s. 16). Det kan også diskuteres om utdanningen mangler en rendyrking av yrkesfagsiden, slik det kommer frem i rapporten til Skålholt et al. (2013, s. 89). Dette leder til en oppfatning av at det er to hovedløp i utdanningen: ett mot studiekompetanse og ett mot fagbrev. Dette blir også problematisert i NOU 2019: 25 (s. 116), hvor det legges frem et forslag om å opprette et nytt helsefaglig utdanningsprogram i det studieforberedende utdanningsløpet som forbereder elevene for høyere utdanning (NOU 2019: 25, s. 79). Det vil si at de som nå velger HO, og har planer om deretter å velge påbygging til generell studiekompetanse, i det nye forslaget vil gå i en

egen klasse i et eget utdanningsprogram innenfor studiespesialisering.

3) Autonomi

Ungdom oppfatter helsearbeiderfaget som et assistentpreget yrke (Høst et al., 2015, s. 29). Faget har ingen jurisdiksjon (Abbott, 1988), og de opplever ikke å ha et arbeidsområde de kontrollerer (Skålholt et al., 2013, s. 86). Helsesektoren er et hierarkisk felt hvor helsefagarbeiderne rangerer nest lavest – de er avhengige av tillatelser til hva de kan få lov til å utføre av arbeidsoppgaver fra høyere rangerte yrkesgrupper. De opplever derfor å ha lav grad av autonomi (Høst et al., 2015, s. 33; Nyen et al., 2015, s. 216). Autonomi inkluderer, ifølge Amble (2013, s. 55), både variasjon og muligheter til å lære i arbeidet og kunne ta avgjørelser på hvordan arbeidet skal utføres.

Selv om helsefagarbeiderne og ungdom opplever liten grad av autonomi, er elevene likevel fornøyde når de er i praksis. I rapporten fra Skålholt et al. (2013) er det spesielt nærheten til pasientene elevene liker aller best, noe som igjen trekkes frem som en viktig del av yrkesstoltheten (Skålholt et al., 2013, s. 89).

Sammenstilling av utviklingstrekkene

De ovenforstående trekkene kan være med på å forklare utdanningsvalgene til elevene i helse- og oppvekstfag. De positive utviklingstrekkene for helsearbeiderfaget, det som gjør at elevene kan velge HO-fagene, er som nevnt beregnet etterspørsel etter arbeidskraft og stor søkning til utdanningsprogrammet. Begge disse trekker i positiv retning. I praksis knyttet til faget *yrkesfaglig fordypning* blir elevene kjent med de negative sidene ved yrket: mangel på heltidsstillinger, mangel på autonomi og svak fagidentitet. Et poeng er at faktorene som i dag er betont negativt, kan bli positive. Heltidsjobber, tydeligere jurisdiksjon og sterkere fokus på utvikling av fagidentitet og yrkesstolthet kan få elevene til å velge å bli fagarbeidere.

Det er flere steder (se for eksempel Høst et al., 2012) vist til at endringer må komme i arbeidslivet ved å tilby hele stillinger og ved å gi helsefagarbeiderne arbeidsoppgaver de

behersker og har kontroll over. I denne studien er det rettet søkelys mot hva skolen ved lærerne eventuelt kan bidra med og hvilken rolle yrkesfaglæreren spiller for elevenes utdanningsvalg.

Tidligere undersøkelser viser til at det er sider ved elevenes møte med praksis som påvirker valget om å søke påbygging til generell studiekompetanse. Likevel er det få undersøkelser som direkte ser på skoledelen av utdanningen, på hva som skjer i klasserom og i praksisopplæringen, samt hvilken rolle læreren har for elevenes valg. Det er dette denne undersøkelsen skal frembringe ny kunnskap om.

Teoretiske perspektiver

Det tas her utgangspunkt i teori som kan være med på å forklare ungdommens identitetsutvikling og dens påvirkning på valg av yrke, samt teori som kan bidra til å forklare den manglende opplevelsen av autonomi og kampen om arbeidsoppgavene, som i tidligere forskning begrunner at elevene velger bort helsearbeiderfaget.

Makt

Innenfor helsefeltet er det spesialisthelsetjenesten som har høyest status som arbeidssted både blant leger, sykepleiere og helsefagarbeidere. Områdene med lavere status blir benevnt som «dirty» (Abbott, 1988, s. 120). Det gir mindre status å jobbe for eksempel i sykehjem og i hjemmetjenesten (Høst, 2012, s. 90) for alle de nevnte gruppene. Utdanning på høyere nivå rangeres høyere i samfunnet, og dermed blir statusen høyere. Fordi legene og sykepleierne innehar høyere kunnskapsstatus, påvirker det også selve yrkesutøvelsen gjennom de oppgavene helsefagarbeideren skal utføre (Molander & Terum, 2008, s. 15). Det som gir grunnlag for makt er at den ene part besitter noe den andre ønsker å få tilgang til (Molander & Terum, 2008, s. 14). Sykepleieprofesjonens makt baseres på den kontrollen de har på kunnskap – de som vet best, får også en fortolkningsrolle (Molander & Terum, 2008, s. 14).

Spesialisthelsetjenesten har ifølge Abbott (1988) høyest status som arbeidssted, men er

også den som er vanskeligst tilgjengelig for helsefagarbeiderne. Dette faktum, sammen med sykepleierens kontroll over arbeidsoppgavene som helsefagarbeiderne skal utføre, kan være med på å forklare at elevene velger bort å bli fagarbeidere når kommunehelsetjenesten blir det eneste reelle alternativet.

Yrkesvalg og identitetsutvikling

Elevene i videregående skole som skal velge fremtidig yrke, er unge. Ifølge Erikson (1968/1992, s. 122) er de i ungdomstiden opptatt av å ikke skille seg for mye ut fra vennene eller gjøre valg som tar seg dårlig ut overfor jevnaldrende, samt at det er vanskelig for mange unge å stå imot forventningen om å gjøre som de fleste andre. Dette bekreftes i nyere forskning, vist til ovenfor, der venner følger etter foreldre som dem som betyr mest for ungdomsskoleelevenes valg av utdanning (Mjaavatn & Frostad, 2018, s. 101).

Idet følgende vil jeg løfte frem fire perspektiver på identitetsdannelse med vekt på yrkesvalg. Felles for disse perspektivene er at de betoner ungdomsårene som særlig betydningsfulle. Bandura (1997, s. 422) vektlegger arbeid som en av hovedkildene til personlig identitet og følelse av selvverd. Dermed er arbeid noe mer enn å bare bidra til inntekt. Ved valg av yrke er det flere faktorer som må forstås eller tas hensyn til, slik som evner, interesser, nåværende og fremtidige utsikter til arbeid, tilgjengeligheten av mulige karrierer og til sist hvilken type identitet man ønsker for seg selv (Bandura, 1997, s. 422; Holland, 1996, s. 403). Samtidig er Erikson (1968/1992, s. 123), som Bandura (1997, s. 450), klar på at de unge gjør yrkesvalg med tanke på å arbeide med noe de får til – de vil mestre. De er mindre opptatt av lønn og status.

Yrkesidentitet (*vocational identity*) er definert av Holland et al. (1980, s. 1191) «til å være realiseringen av en stadig mer stabil konseptualisering av egen yrkesinteresse, talent og mål» (egen oversettelse). Dette betyr at de unge etter hvert får en tydeligere forståelse for den yrkesidentiteten de ønsker for seg selv. I tråd med Erikson og Bandura skapes identiteten

gjennom en økende forståelse for hva de mestrer og hva som er deres interesser og mål. Den gradvise avklaringen av yrkesidentitet er derfor en integrert del av oppgaven med identitetsutviklingen som karakteriserer ungdomsårene (Erikson, 1968/1992, s. 121). Av den grunn er tiden elevene er i videregående skole, fra de er 15–16 år, viktig for utviklingen av fremtidig yrkesidentitet.

Super (1957) er opptatt av livsperspektivet, og mener det er en livslang prosess å velge et yrke. Den perioden som spesielt er interessant for temaet i denne artikkelen er utforskningsperioden, eller *exploration* (Super, 1957, s. 80), som er den tidsepoken hvor ungdommen utvikler selvbildet, som han la til alderen mellom 14 og 24 år. Teorien handler blant annet om at de erfaringene ungdommene gjør seg, først i hjemmet og siden i sommer- eller deltidsjobber under utdanningen, er med på å gi ungdommen en følelse av hva som venter dem i fremtidige jobber (Super, 1957, s. 88). Dette kom også tydelig frem i en undersøkelse (Sandal & Smith, 2012, s. 7) der nettopp elevene relaterte yrkesfaget til aktiviteter de er kjent med og har interesse for, og som igjen er skapt gjennom fritidsaktiviteter og arbeidserfaringer fra helge- og sommerjobber. Dette igjen er med på å avgjøre de valgene de tar for fremtidig arbeid. Gode møter styrker ungdommens yrkesvalg.

Så hva betyr dette i denne studien? Perioden for valg eller «bortvalg» av utdanning innenfor HO-fagene faller inn under ungdommens utviklingsperiode. Foreldre og venners påvirkning, karrieremuligheter, opplevelse av mestring samt identitetsutvikling er alle med på å kunne ha betydning for hvordan de unges valg kan forstås. Læreren i videregående skole kan være en viktig faktor for elevenes opplevelse av mestring og yrkesidentitetsutvikling, siden det i et klasserom ifølge Bandura (1997, s. 175) må være rom for læring som er tilpasset elevenes kunnskaper og ferdigheter slik at de alle kan utvikle sin kompetanse samt at målsettinger kan nås. Dermed blir læreren viktig, både for å legge til rette for den enkeltes identitetsutvikling og læring i klasserommet, og aller helst, ifølge

Wenger (1998, s. 263, 272), for å legge opp til praksisfellesskap og selv inngå i disse.

Forskningsdesign og metode

Denne artikkelen retter søkelyset mot elevene på Vg2 helsearbeiderfag, hva som påvirker valget og hvordan yrkesfaglæreren i videregående eventuelt kan bidra til at flere blir helsefagarbeidere.

Forskningstilnærmingen er induktivt, kvalitativt design med intervju (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 35). Jeg har benyttet meg av et strategisk utvalg (Patton, 2015, s. 46) av informanter. I tillegg til å være strategisk, er det også et kategoribasert utvalg (Thagaard, 2013, s. 63). Jeg har tre kategorier: elever ved Vg2 helsearbeiderfag som har valgt å søke opptak til Vg3 påbygging til generell studiekompetanse i stedet for å søke læreplass (a), samt unge, nyutdannede helsefagarbeidere, hvorav den ene gruppen jobber i kommunal helse- og omsorgstjeneste (b) og den andre i spesialisthelsetjenesten (c).

De elevene jeg valgte å intervju, har jeg beskrevet som tre typologier (Tjora, 2017, s. 213, 223). Typologiene blir presentert ved

håndplukkede jentenavn som bidrar til å illustrere gruppene. Jentenavn er valgt fordi den største andelen av elevene på utdanningsprogram for helse- og oppvekstfag er jenter (Udir, u.å., kjønn, gutt/jente). Tabellen under gir en oversikt over hvilke navn som er brukt og på hvilken bakgrunn disse valgene er gjort.

Det var naturlig å snakke med unge helsefagarbeidere fra kommunal helse- og omsorgstjeneste og fra spesialisthelsetjenesten for å se om det kunne være noen likheter eller forskjeller mellom den opplevelsen gruppene hadde av sitt yrkesvalg, med hensyn til både utdannelsen og yrkesutøvelsen. Siden en stor gruppe elever velger studieforberedende på Vg3 i stedet for å gå ut i lære, var det også viktig å høre denne gruppens tanker om bortvalg av yrke. Tabellen under viser nøkkelinformasjon om informantene. For å komme i kontakt med aktuelle informanter, benyttet jeg meg av snøballmetoden (Patton, 2015, s. 298). Dette gjorde jeg ved i første omgang å kontakte en leder innenfor videregående skole, tidligere studenter og leder i hjemmebasert omsorg. Disse ga meg tilgang til informanter som igjen ga meg tilgang til nye informanter.

Amalie (A) Kommunal helse- og omsorgstjeneste	Emilie (E) Spesialisthelsetjenesten	Emma (Ea) Påbygging til generell studiekompetanse
Navnet betyr arbeidsdyktig .	Navnet betyr rival, konkurrent, men vennlig .	Navnet betyr hel eller universal .
Representerer her gruppen helsefagarbeidere som jobber i kommunal helse- og omsorgstjeneste .	Navnet har likheter med Amalie, og representerer her gruppen helsefagarbeidere som jobber i spesialisthelsetjenesten .	Representerer her gruppen elever som velger påbygging til generell studiekompetanse , for så å utdanne seg til sykepleier eller en annen helsefaglig profesjon.
Navnet Amalie var blant de mest populære navnene rundt år 2000, altså dem som i dag er nyutdannede helsefagarbeidere. Amalie er et tysk navn som er utledet av det gotiske «amal», som betyr 'arbeidsdyktig' (www.norskenavn.no, lest 19.3.2018).	Navnet er en variant av Emily, en feminin form av Emil, og kommer fra det romerske navnet Aemilius og er utledet fra det latinske ordet «aemulus» som betyr 'rival' (https://no.wikipedia.org/wiki/Emilie , lest 19.3.2018).	Navnet er utledet fra det tyske ordet «ermen», som betyr 'hel' eller 'universal' (www.norskenavn.no, lest 19.3.2018).

Tabell 1: Typologiene.

Empirigrunnet	Antall	Elev/helsefagarbeider	Felt
a) Elever vgs., EMMA	n=3	Helsefagarbeidererelever som hadde valgt Vg3 påbygging til studiekompetanse	En skole, to ulike klasser
b) Helsefagarbeidere, AMALIE	n=3	Unge nyutdannede helsefagarbeidere ansatt i den kommunale helse- og omsorgstjenesten	En kommune, to ulike tjenesteområder
c) Helsefagarbeidere, EMILIE	n=4	Unge nyutdannede helsefagarbeidere ansatt i spesialisthelsetjenesten	To sykehus, to fylker og fire ulike avdelinger

Tabell 2: Nøkkelinformasjon om informantene.

Helsefagarbeiderne fikk selv bestemme både tid og sted for intervjuet. Når det gjaldt elevene, ordnet lærerne et velegnet rom på skolen. I intervjuene ble det tatt utgangspunkt i en felles semistrukturert intervjuguide (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 143), som tok sikte på å belyse ulike sider ved deltakerens valg av yrke og selve utdanningen. Det var spesielt fokus på hva eller hvem som hadde betydning for yrkesvalg og utdanningen de enten var i eller hadde avsluttet. De ble også bedt om å komme med forbedringsforslag til utdanningen. Videre var ulike sider ved arbeidet sentralt, samt muligheter for faglig utvikling og hvordan de så for seg muligheter i yrket mer generelt. De ble også bedt om å si noe om lærerens betydning samt å gi noen råd til hvordan yrkesfaglæreren kan være med på å hindre at elevene velger bort fagarbeid.

Intervjuene ble gjennomført, tatt opp på lyd-fil og transkribert av forfatter, noe som ga en mulighet for nærhet til materialet (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 34). Intervjuene varte i snitt 50 minutter. Deltakerne samtykket til deltakelse etter gjeldende regler, og prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) med referansenummer 651092.

Analyse

Jeg hadde allerede en viss kjennskap til materialet før arbeidet med å transkribere opptakene startet, siden jeg selv hadde foretatt intervjuene. I og med at jeg har lang erfaring både som lærer i videregående opplæring og som utdanner av yrkesfaglærere i helse- og oppvekstfag, har jeg også en førforståelse som er med på å prege analysearbeidet. I analysene av intervjuene har jeg i størst grad lagt vekt på meningsinnholdet i den

transkriberte teksten og i mindre grad på hvordan deltakerne har uttrykt seg. Det er gjort en meningsfortetting (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 212) av det transkriberte materialet for å utvikle de sentrale temaene.

Det er gjennomført induktiv (Patton, 2015, s. 541) tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006; Clarke & Braun, 2014), inspirert av Johannesen, Rafoss og Rasmussen (2018) sin fremstilling av selve analyseprosessen, der de fremstiller den tematiske analysen i fire trinn. Selv om det ikke er så tydelig å se trinnene i gjennomføringen, fordi man gjerne går litt frem og tilbake (Braun & Clarke, 2006, s. 86), gis det her en oversikt over hva som er gjort i prosessen.

Første trinn besto av å transkribere opp-taket. Det ble så lest over, og refleksjoner og spørsmål ble notert underveis. Neste trinn besto av manuelt å fremheve, ved hjelp av ulike markeringstusjer, og sette ord på viktige poenger i teksten. Tredje trinn startet med kategorisering av de kodede, markerte dataene for å komme frem til temaene. Det siste trinnet var å rapportere temaene og innholdet i disse slik de blir presentert i resultatdelen. I presentasjonen av resultatene vil det ikke nødvendigvis bli presentert kvoteringer fra hver enkel informant, men det blir presentert utsagn som underbygger og støtter beskrivelsen eller argumentasjonen som presenteres.

Det ble utviklet to temaer, begge med flere undertemaer. Det første temaet er yrkesvalg og yrkesutøvelse, der blant annet omdømme og karrieremuligheter er undertema. Det andre temaet er lærerens rolle i utdanningen, med undertemaer som trygghet og det å «selge» yrket.

Presentasjon av resultatene

Presentasjonen av resultatene er strukturert i form av temaer, slik det er vanlig ved tematisk analyse (Clarke & Braun, 2014, s. 1948).

Typologiene blir brukt når resultatene presenteres, selv om det ikke sies noe om størrelsen på gruppene. Temaene blir brukt som underoverskrifter for å få en tydeligere struktur i selve presentasjonen av resultatene. Sitater er bemerket med informantnummer og initialer (A for Amalie, E for Emilie og Ea for Emma) for å markere hvilken typologi utsagnet representerer.

Yrkesvalg og yrkesutøvelse

Yrkesvalget hos de som er utdannet helsefagarbeidere, Amalie og Emilie, knyttes til at de har erfart å være med på eller sett stell, pleie og omsorgsarbeid i familien, og at mor, søsken eller andre nære slektninger har erfaring med arbeid i feltet. Disse sitatene viser dette:

For det første har jeg alltid vært nære mennesker, mamma og pappa var beredskaps-hjem og fosterfamilie. Pappa jobbet med å kjøre eldre, så jeg har vært med og geleidet de inn og ut av bilen, så jeg har alltid vært rundt mennesker. Så det var tidlig at jeg bestemte meg for å jobbe innen helse. (Informant 9, E)

Mitt valg kom når jeg gikk første året på HO, så visste jeg allerede at jeg kom til å gå videre og bli helsefagarbeider, men moren min var jo helsefagarbeider så når jeg var lita så pleide jeg ofte å komme innom på sykehjemmet [...] så var veldig naturlig for meg. (Informant 6, A)

Ingen av informantene oppgir at noen i nær familie har profesjonsutdanning, selv om de som velger påbygg for å gå videre til profesjonsstudier har blitt påvirket til å velge helsefeltet av samme grunn som de to andre. Dette sitat er et eksempel:

[...] moren min har helsebakgrunn, hun

jobber på legekontor, det er ikke nødvendigvis det jeg skal videre, men det å få høre litt om hva det går ut på gjorde at jeg fikk tanker om at dette kanskje er noe for meg [...] jeg ønsket å jobbe med mennesker og jeg ble jo litt påvirket av moren min sine valg [...]. (Informant 3, E)

Ingen ser at yrkesfaglæreren har betydning for eget valg, men noen av helsefagarbeiderne har opplevd at de «flinke» i klassen blir anbefalt å bli sykepleiere, noe som kan anses som en direkte påvirkning fra lærerens side. Dette sitatet er et eksempel:

[...] på vg2 hadde vi en av disse flinke jentene i klassen som læreren forgudet litt, da, som hun viste veldig mye oppmerksomhet. Jeg kan huske det veldig godt at hun sa det foran oss alle at hun anbefalte henne å bli sykepleier fordi hun var så flink. Jeg tror at det gjorde noe med oss andre, at vi nok ikke var flinke nok, bra nok til å få den kommentaren, vi og, jeg vet ikke om det gir en følelse av at yrket ikke er bra nok, eller at yrket er for de som ikke er så flinke, kunne det virke som. (Informant 1, A)

Emilie uttaler seg tydeligst om yrkesutøvelsen. Hun fremstår som faglig trygg, noe som nok også kan tilskrives at hun opererer i et helt annet felt enn Amalie. Emilie er mer spesialisert inn mot de sykdommene som tilhører den avdelingen hun er tilknyttet, men poengterer at helsefagarbeidere i kommunaltjenesten er avhengig av å ha bred kompetanse med tanke på at de ikke alltid har lege eller sykepleier i nærheten for å kunne avklare akutte situasjoner. Disse sitatene illustrerer dette:

[...] har også som helsefagarbeider fått opplæring i en del sykepleieoppgaver. Helsefagarbeideren og hjelpepleierne på avdelingen har generelt et høyt kunnskapsnivå. Vi har satt oss så godt inn i operasjonen deres, hva som skjer, hvorfor, hva som kan skje [...] Jeg kan fjerne sårdren, har lært

etterpå, ikke på skolen. Jeg kan fjerne sting og graffer, kateter, ja ganske mye forskjellig [...] Vi kan ikke dosere medisinene, men jeg kan sette små sprøyter og legge PVK-kanyle. (Informant 7, E)

[...] jeg får lov til å gjøre dialyse, i buken, og jeg har fått lov til å gi forstøvere og har fått kurs i ting, da. Mulighet for å kunne ta kurs er viktig. (Informant 8, E)

Vi i sykehus har kanskje klarere oppgaver enn de ute i kommunene. (Informant 8, E)

[...] vi skal kjenne til mennesket, anatomien og hvordan det henger sammen. Ikke bare vi som jobber på sykehus. For eksempel like viktig for en som bor hjemme og som kanskje har tilsyn et par ganger om dagen. At noen kjenner til, du er klam i huden, du er bleik, hva er det med deg? At de da kan reflektere over det og se symptomene og at de ser når de bør kontakte lege. For hos oss er det lege overalt. Men det er jo spesielt viktig i hjemmesykepleien og sykehjem og det å ha noen faglig gode HFA som kan si at nå har jeg sett en forandring hos den og den. (Informant 9, E)

Å få hel stilling er utfordrende. Amalie og Emilie mener de ble «*lovet jobb*» via rådgiver, medier og kampanjer, men oppdaget at det ikke er slik i virkeligheten. Noen jobber i 50 prosent fast stilling og opplever å måtte vise seg verdig når det utlyses større stillinger. Disse sitatene underbygger argumentasjonen:

[...] de snakket så varmt om at det skulle stå en jobb klar til deg i etterkant, men det er nok mange som blir litt lurt av det, fordi det er ikke det lenger nå, nå er det snakk om det å skvise ut. Fordi det er en kamp om det å gjøre seg minneverdig og uunnværlig. Nå har jeg vært 7 år på sykehuset som faglært, i tillegg er jeg veileder for lærlinger på sykehuset og jeg er sensor i prøvenemnda [...] jeg har prøvd å ta flere bein innfor

[...] jeg fikk fast 50 % stilling nå i januar. (Informant 9, E)

Det som er vanskelig med å få helsefagarbeidere ut er jo læreplass, da, og jobb videre, mange slutter fordi de får høre kanskje av andre at det er ikke plass til deg etter skolen ... ingen helsefagarbeidere etter meg har fått fast jobb her, de andre har fått en helg med ekstravakter. De jobber her, men i engasjement og lever på ekstravakter, veldig stressende. Jeg hadde ikke klart meg, jeg må ha 100 % fast, jeg har familie. (Informant 8, E)

Både Amalie og Emilie er tydelige på at det er det relasjonelle ved arbeidet de liker aller best, og uttrykker en stolthet over å være nær tjenestemottaker. Det å være noe for andre gir mening, de er stolte av yrket sitt og liker å jobbe med dem som trenger hjelp, og mener de får mye tilbake og «vokser på det». En av Amaliene fremhever spesielt at hun vokser på å få utfordringer og liker å håndtere vanskelige situasjoner. Noe dette sitatet beskriver:

[...] det er stort sett gode dager, og det er når jeg får til noe, for eksempel noe som andre ikke får til, når jeg klarer å snu en situasjon som faktisk ikke alle andre klarer å hjelpe, sånn litt vanskelige situasjoner syns jeg er morsomme å håndtere. (Informant 6, A)

Hun liker å hjelpe til slik at beboer eller bruker får det best mulig i hverdagen. Helsefagarbeiderne i spesialisthelsetjenesten har mye pasientkontakt, og de liker «det mellommenneskelige» (Informant 7, E). De mener selv å kunne tilby «det lille ekstra» (Informant 9, E), som kan være et stryk på kinnene, en kopp kaffe og «det lille ekstra minuttet» (Informant 10, E). Hovedoppgaven deres er stell, pleie og pasientkontakt, det de uttrykker som det nære, relasjonelle arbeidet.

Både Amalie og Emilie er tydelig opptatt av viktigheten av den jobben de gjør, og de liker å

jobbe tett opp mot pasientene, noe disse sitatene bekrefter: «[...] når jeg har gjort slike ting som å dusje, og jeg har tid til det, og få gi dem det lille ekstra med å ordne håret deres og jeg ser at de har det bra [...]» (Informant 1, A.) «Jeg har blitt takket ved et par anledninger fordi jeg har sett pasienten, for at jeg tok meg den tida å snakke med han eller hun, eller gå den turen i gangen» (Informant 9, E).

Det er det som holder dem i yrket, det er der de opplever mestring. Emilie er tydeligere enn Amalie på at de trenger mye teoretisk kunnskap for å kunne observere og sørge for kvalitet på det stellet og den pleien de utfører, noe disse sitatene underbygger:

[...] det er vi HFA som er mest sammen med pasienten hver dag, det gjelder jo i sykehjem, hjemmetjenesten og på sykehus der jeg jobber, det er mye observasjon i løpet av dagen, er det noe som skjer, så er det mest sannsynlig at det er jeg som catcher det. (Informant 7, E)

Vi kunne hatt mer undervisning i anatomi, i forhold til hvordan kroppen fungerer. Savner det, mer grundig, lære hvordan fungerer kroppen da i forhold til nyrer eller hvordan fungerer svelget når det gjelder mating, for eksempel. (Informant 8, E)

Teoretisk forståelse ser både Amalie og Emilie på som viktig, men det blir ikke så tydelig presisert i det første sitatet. Det kan handle om at helsefagarbeideren i spesialisthelsetjenesten er i et miljø hvor dette tematiseres av de andre yrkesgruppene som omgir dem.

I motsetning til Amalie og Emilie er Emma tydelig på at det spesielt er det sosiale samspillet med brukerne de liker best, det å ha tid til å sette seg ned for å prate eller engasjere i sosiale aktiviteter, noe disse sitatene er eksempler på:

Arbeidsoppgavene er tunge og [...] Jeg ser at helsefagarbeiderne ikke har tid til å sette seg ned. En gang når vi satt så sa de at dette har vi ikke tid til, kom igjen. Så da var det

ikke tid – så da er det ikke tid da tydeligvis. Så når vi ikke har tid, hvordan skal vi liksom stimulere de da. Det er egentlig en oppgave de har, de skal ikke bare sitte der på stuen. (Informant 4, Ea).

Det beste ved yrkesutøvelsen for meg vil være den sosiale biten og den tilknytningen du får til brukerne, mange forskjellige brukere [...] lære å kjenne personene, for selv om de er gamle er de fortsatt mennesker og det å kunne bidra med å gjøre hverdagen deres bedre og vise at dem at de er verdsatt og sørge for at de ikke føler seg nedstemt de kan ha en god hverdag. (Informant 2, Ea)

Her tydeliggjøres hvordan unge som velger bort helsearbeiderfag presiserer at det er det sosiale møtet de liker. Det vil si å kunne delta i sosiale aktiviteter som kortspill, bingo, sang og musikk sammen med brukerne. I motsetning til det mer relasjonelle arbeidet, ansikt til ansikt (Vabø, 2014, s. 29), er det nettopp det å være varme hender og nær brukerne helsefagarbeiderne liker ved yrkesutøvelsen.

Amalie og Emilie opplever ikke at det er noe forskjell på assistenter og fagarbeidere med hensyn til arbeidsoppgaver slik det er i dag. Man er tydelig på at det å få til et skille mellom de faglærte og assistentene er ønskelig, og at det vil kunne øke statusen. Praktisk kan det gjøres ved å gi fagarbeiderne kompetanse, for eksempel i blodprøvetaking. Dette sitatet bekrefter dette:

Blodprøver og ta EKG, jeg har aldri lært det i utdanningen, jeg har lært det på jobb, det er også mye av min oppgave å gjøre det, men jeg skulle ønske at jeg hadde kompetanse i å gjøre det, kunne vise at jeg hadde kompetanse [...]. (Informant 10, E)

Emilie ønsker seg oppgaver som er nærmere knyttet sykepleierprofesjonen, og ønsker at det blir formalisert. Dette er nettopp noe av grunnlaget for profesjonskampen og hierarkiet som er til dels tydelig i dette feltet. Informanten

fremhever gode karakterer i løpet av utdanningen, men har ingen umiddelbare ønsker om å ta sykepleierutdannelse – «sykepleieren er for lite sammen med pasienter og litt for mye med medisiner» (Informant 7, E). På bakgrunn av at de har gode karakterer oppfattes de som teoretisk flinke, og opplever å høre at det står en ledig stilling og venter om de «går videre til sykepleien» (Informant 9, E). Men Emilie er fornøyd med jobben som fagarbeider, og opplever at de kan noe annet og gjør noe annet enn sykepleierne. Hun mener at de har det lille «ekstra» (Informant 10, E), som å ta seg tid til å ordne håret til pasientene. De omtaler det som at de har en «kamp om å være minneverdig og uunnværlig» (Informant 9, E) i spesialisthelsetjenesten. De mener selv at de får vist sin faglighet, dyktighet og den spesielle relasjonskompetansen som de besitter, og mener på bakgrunn av det å være «uunnværlig» (Informant 9, E).

Emma, som velger påbygg, er også opptatt av betydningen i «å øke statusen for å vise hvor viktig helsefagarbeideren er i dagens samfunn» (Informant 2, Ea). De opplever at det ikke blir sett på som nok med yrkesfaglig kompetanse, og opplever en forståelse fra omverdenen av at de har valgt et programområde (HO) som fører til et yrke der man «bare tørker ræv» (Informant 3, Ea). Eleven har respekt for helsefagarbeiderne og ser opp til den yrkesgruppen, men ønsker ikke selv å bli helsefagarbeider. Elevene liker seg for så vidt godt i praksis, i faget yrkesfaglig fordypning (YFF), men sier at jobben ikke passer, de finner at «det er et tungt arbeid» (Informant 4, Ea). Grunnen til at de likevel har valgt å gå Vg2 helsearbeiderfag er at de ser det som en fordel å kjenne fagfeltet før de søker seg til sykepleien. Yrkesvalget begrunnes utfra en formening om at de som sykepleiere får ta del i flere, mer utfordrende oppgaver, får mer kunnskaper og har en annen status i samfunnet. Det er rett og slett mer attraktivt å søke seg videre til sykepleien. Disse sitatene understøtter argumentene over:

[...] for meg å gå en helseutdanning på videregående gir meg mer kompetanse, jeg får lære for eksempel om demens, om

psykologi, jeg får lære om så mye mer [...] for å sitte på mer kunnskap. Jeg ser det nå at vi har masse psykologi skjult i det vil lærer og mye om helse, så det er egentlig bare pluss [...] Det jeg lærer her om helsearbeiderfaget er viktig for meg som fremtidig sykepleier. (Informant 3, Ea)

[...] det er ikke den høyest rangerte jobben du kan velge, da, så alle har lyst å gå sykepleien for da blir det litt bedre lønn og mange tenker på det. Ikke så mye status å være helsefagarbeider, og det er en tøff jobb og det skulle vært bedre betalt. Status har mye å si ... arbeidsoppgavene er tunge, og når det ikke er kjempebra betalt så velger folk bedre lønn og mindre arbeid, føler jeg. (Informant 4, Ea)

Emma oppfatter at de som velger å gå ut i lære, «gjør det fordi de ønsker å tjene penger fort, [...] de trenger en jobb» (Informant 4, Ea). Status og lønn er temaer som opptar denne gruppen. Grunnen til at mange velger påbygging til generell studiekompetanse handler ifølge Emma om status og lønn og at de dermed ser sykepleien som et bedre valg. Det er også lettere å forklare overfor kamerater.

Lærerens rolle i utdanningen

Amalie liker å ha ansvar for elever i praksis, og sier «en får en oppvekker, hvorfor gjør jeg som jeg gjør?» (Informant 5, A). På bakgrunn av de erfaringene Amalie har, gir hun yrkesfaglæreren råd når de følger opp elever i praksis, «så vær forsiktig og ikke pushe for mye, må huske at de ser mye de aldri har sett før [...] – jeg tenker at det forventes for mye noen ganger, være litt forsiktig [...]» (Informant 1, A). Hun mener for høye forventninger kan skremme noen av elevene.

Amalie erfarer, og bekrefter, at hun både trenger og bruker teori i yrkesutøvelsen. «Jeg trenger teori i mitt yrke» (Informant 1, A). Av den grunn vil hun gjerne at det skal legges vekt på mer fagstoff i opplæringen, spesielt anatomi og fysiologi. Amalie fikk medisinkurs da hun

begynte å jobbe, men foreslår at denne legges til utdanningen. Hun ønsker også opplæring i blodprøvetaking på linje med helsesekretærer, og tenker at det kan gjøre yrket mer attraktivt for flere unge og også kunne være med på å heve statusen, noe dette sitat illustrerer: «[...] bare det å få den opplæringen å kunne ta blodprøver likeså gjerne kunne ha ligget til helsearbeiderfaget, like gjerne som for helseservicefagene» (Informant 5, A).

Emilie går litt lenger og ser tydelige utfordringer i utdanningen, og retter søkelyset på hva som er god kvalitet. Spesielt én Emilie har tydelige forslag til hva som bør vektlegges i utdanningen. Dersom kvaliteten heves på arbeidet som utføres, vil det kunne være med på å gi anerkjennelse av helsefagarbeidernes kompetanse. Dette sitatet underbygger argumentene:

Jeg tenker utdannelsen bør få mer skjelett, mer kunnskap, et større kunnskapsgrunnlag, flere knagger. Så bør det kanskje være mer fokus på viktigheten av helsefagarbeider, at det er bra [...] hva er det faktisk de gjør? [...] Vi jobber for å leve, men når jeg er på jobb så er jeg der for de menneskene som er der, for å få deres dag til å bli litt ... også at vi er der for å gi de som er der en god dag [...] Fokus på hva som er god kvalitet. Heve statusen på helsefagarbeideren og heve kvalitetene på pleien som utøves. Knaggene – gå grundigere inn, litt dypere, ikke bare skrape overflaten. Vi hadde anatomi og fysiologi på skolen, men for min del syns jeg ikke det var nok. Måtte bruke mye tid på å lese meg opp som lærling. Jeg kunne mye om lite. (Informant 7, E)

Emilie hevder å være ekstra god på observasjon, «det er vi som catcher endringer hos pasientene, så som tyngre pust eller hovne bein» (Informant 7, E). Denne kompetansen mener hun å ha opparbeidet seg på bakgrunn av en grunnleggende kompetanse i anatomi og fysiologi og det å være mye sammen med pasientene, men mener at dette er noe man også bør lære i

skolen. Dermed har hun ekstra gode muligheter til å følge med på endringer hos pasientene. Hun får også mange tilbakemeldinger på at hun er god til nettopp dette. Én Emilie har eksempelvis brukt mye tid etter utdanningen på å lese seg opp på blant annet anatomi og fysiologi samt sykdomslære. Yrkesutøvelsen krever ifølge disse at det i utdanningen er sterkere søkelys på observasjon, noe som igjen krever en tydelig faglig kompetanse som bakgrunn for å gjøre gode nok observasjoner. I tillegg til faglig kompetanse har Emilie konkrete forslag til praktiske ferdigheter som kan vektlegges i større grad på skolen, noe dette sitatet viser til:

[...] jeg er overrasket over hvor lite elevene skal lære om det å ta blodprøver og måle puls, det er sånn en liten del av utdanningen, det burde lagt mer vekt på det og det kunne utvikle mer yrkesstolthet hos elevene, at de kan noe som ikke andre kan, tenker jeg. (Informant 9, E)

Kombinasjonen av spesifikke oppgaver og det å ikke bare kunne litt om mye, men «mye om mye», kan være med på å heve statusen, ifølge Emilie. Emilie uttrykker det også slik: «Du må ha hodet med for å være en god helsefagarbeider» (Informant 7, E).

Emma har profesjonsutdanning som mål, men mener det er nødvendig for lærerne å «snakke opp yrket» (Informant 2, Ea) samt at statusen og lønna må økes slik at yrket blir mer attraktivt. Hun mener dette kan gjøres ved at yrkesfaglæreren har kunnskap om og viser til mulighetene som finnes i yrket. Hun har inntrykk av at mange «tror det er enkelt, men opplever at det er mer krevende» (Informant 2, Ea). Emma er tydelig på at det å gi medisin-kurs og det å lære mer om for eksempel sårstell vil kunne gjøre utdanningen mer attraktiv. Emma har som Emilie bevissthet om at det å gi kompetanse i spesifikke oppgaver vil bidra til å øke statusen på yrket. Emma er imidlertid tydeligst på lærerens rolle i praksis. Emma trenger lærerens tilstedeværelse og oppfølging i faget yrkesfaglig fordypning (YFF) for at hun

skal kunne føle faglig trygghet. Dette sitatet underbygger dette:

Lærerne er veldig viktig middel ute i praksis for at vi skal føle oss trygge når vi er i praksis, vi har noen å snakke med for å gjenoppta stoff og sånn dersom det er noe vi glemmer eller har spørsmål om, de spiller en sentral rolle. (Informant 2, Ea)

Alle tre ser det videre som viktig at læreren deler praksishistorier og viser yrkesstolthet samt tydeliggjør mulighetene som finnes til etter- og videreutdanning for å få frem mangfoldet og karriereveiene i helsearbeiderfaget. Dette, i tillegg til at de opplever mestring i YFF, kan ha betydning for at flere velger å fortsette utdanningen med to år i lære. Dette sitatet understøtter poengene over:

[...] mestringsfølelsen gjorde at jeg fikk enda mer kick for å kunne gå i lære og vite at dette her er faktisk riktig og den interessen som vekket meg når jeg da skulle gjøre de ulike oppgavene i forhold til helse og sånn ting så var det veldig interessant, og jeg fikk mer motivasjon gjennom det og jeg så at det var veldig interessant for min del, da. Læreren er viktig, læreren påvirker. (Informant 6, A)

Det beste rådet Emilie i spesialisthelsetjenesten vil gi til yrkesfaglærerne, er å «sørge for at elevene føler at du har tro på dem» (Informant 9, E).

Diskusjon

Innledningsvis stilte jeg spørsmålet om hvordan kunnskap om yrket og erfaringer fra utdanningen er med på å forme yrkesvalget, og hvilke forbedringer elevene og de nyutdannede helsefagarbeiderne ser kan gjøres i utdanningen, særlig med vekt på lærerens bidrag. Tidligere undersøkelser viser til at det er sider ved elevenes møte med praksis som påvirker valget om å søke påbygging til generell studiekompetanse. Likevel er det få undersøkelser som fokuserer

direkte på skoledelen av utdanningen og hva som skjer i klasserom og praksis i opplæringen.

Resultatene viser at det kommer frem fire punkter som kan besvare første del av problemstillingen. For det første er det tydelig at det er tre grupper elever i klassene: Amalie og Emilie, som velger å bli fagarbeidere, og Emma, som velger påbygging til generell studiekompetanse med ambisjon om profesjonsstudier.

For det andre har Amalie og Emilie tenkt nøye gjennom valgene sine og kan begrunne dem. De har begge erfaring med stell, pleie og omsorgsarbeid i familien og er dermed kjent med omsorgsoppgaver før de velger utdanning, og vi kan anta at dette er oppgaver som har gitt dem mestringstro (Bandura, 1997). De har i tillegg en opplevelse av at det arbeidet de utfører er noe de liker, det å stå nær noen som trenger deres hjelp til daglig stell og omsorg. Dernest har de alle noen i nær familie som jobber innenfor helsevesenet, og dette blir oppgitt som en av grunnene til at de har valgt HO. Dette stemmer overens med annen forskning (Mjaavatn & Frostad, 2018, s. 99), som viser at foreldre og venner hadde størst innflytelse på elevenes utdanningsvalg. Begge disse begrunnelsene for valg handler litt om kjennskap til og en positiv opplevelse av yrket. Videre er dette også i tråd med Super (1957, s. 88), som viser til at erfaringer fra hjemmet er med på å påvirke valg av fremtidig yrke.

For det tredje ser Amalie, som er fagarbeider i kommunale helsetjenester, det som en fordel å komme seg raskt ut i arbeid og tjene penger. De vet også at det er behov for dem, spesielt i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Emilie i spesialisthelsetjenesten fremstår som mer faglig orientert – mulig det kan tilskrives at hun står i praksis som er mer spesialisert.

Det fjerde og siste punktet handler om den tredje gruppen, Emma, som velger bort læretiden og i stedet velger påbygging til generell studiekompetanse. De forklarer at det har å gjøre med det de oppfatter som samfunnets negative syn på helsefagarbeideren – som igjen handler om hvilke arbeidsoppgaver de utfører, men også en generell forståelse i samfunnet om

at alle må ta høyere utdanning (Bakken, 2018, s. 41). Emma ser opp til de som ønsker å utdanne seg til helsefagarbeidere, og synes de gjør en god jobb. Men selv finner hun yrket tungt, med liten tid til det sosiale møtet med brukere eller pasienter. Det kan diskuteres om Emma er redd for kroppslig nærhet, og at det å bidra på den sosiale siden er mindre skummelt enn å være tett på kroppen i relasjonene. Likevel blir det paradoksalt at Emma ønsker å gå videre til sykepleien, som antakelig har enda mindre rom for sosial omsorg. Til tross for dette begrunner Emma valget på bakgrunn av opplevelser i praksis. Ambisjonen er å ta høyere utdanning, og dermed få mulighet til mer ansvar og noe høyere lønn. I tillegg ser hun ut til ikke å like eller mestre godt det nære møtet med brukere. Dette er i tråd med Banduras (1997, s. 423) teori om mestringsopplevelse som en viktig faktor for yrkesvalg.

Når det gjelder selve utdanningen og lærerens rolle, er det ingen som erkjenner eller er seg bevisst at læreren har noe å si for valget elevene tar for videre utdanning – selv om de har mange forslag til hva læreren kan gjøre bedre. Selv ikke når læreren fremhever deler av klassen som «flinke» og oppfordrer disse til å bli sykepleiere, mens andre «bare» skal bli helsefagarbeidere, en indirekte statusmarkering, oppfattes dette å påvirke egne valg. Dette resultatet antyder likevel at noen lærere driver en direkte påvirkning på elevenes videre yrkesvalg. Det vil også kunne føre til at det ikke skapes høye nok forventninger til faglige prestasjoner for alle elevene, noe som kan medføre risiko for demotivering. Det å ha forventninger til alle elevene er viktig, men samtidig ser det ut til å være vesentlig at læreren må sørge for å lære de forskjellige elevgruppene å mestre egen læring, gi dem mestringsstro, slik at de kan nå sine målsettinger (Bandura, 1997, s. 175), som i denne artikkelen viser til yrkesvalg.

Når det gjelder problemstillingens siste del, har informantene flere forbedringsforslag til utdanningen. Praksis oppleves som skremmende og noe ensomt, og flere bekrefter lærerens rolle som spesielt viktig i praksis. Dette gjør det mulig å spørre: Kan det være slik at noen av de unge,

Emma, som velger studiekompetanse ikke er klar for et yrke der stell i nære relasjoner er en stor del av jobben, og at de ved å velge studiekompetanse utsetter dette? Det kan også diskuteres om de i praksis ser at sykepleierne ikke nødvendigvis utfører så mye stell- og pleieoppgaver, noe som ser ut til å passe denne gruppen bedre. Det kan også ha betydning at de blir eldre før de er ferdig utdannede sykepleiere, og dermed mer modne for oppgaver i nære relasjoner.

I tråd med både Erikson (1968/1992, s. 123) og Bandura (1997, s. 423) er opplevelsen av mestring avgjørende for yrkesvalget. Emma finner ikke sin yrkesidentitet (Holland et al., 1980, s. 1191) som helsefagarbeider. I ungdomstiden får de unge en økende forståelse for hva de mestrer eller ikke mestrer, og når dette ikke skjer i forhold til helsearbeiderfaget, velger de det bort. De er ikke klare for et yrke med stell og pleie, og ser ikke seg selv i den rollen. I tillegg er de, slik Erikson (1968/1992, s. 122) hevder, opptatt av å ikke gjøre utdanningsvalg som tar seg dårlig ut overfor jevnaldrende. Kanskje vil en tettere, tydeligere faglig oppfølging i praksis kunne gi elevene den tryggheten de trenger for å oppleve mestringsstro (Bandura, 1997), slik at noen av dem vil kunne tørre å velge helsearbeiderfaget.

Det kommer frem flere konkrete forslag til hvordan utdanningene – gjennom læreren – kan bli styrket, for eksempel ved å ha tydelige faglige krav til elevene. Men det handler også om å legge til noe i utdanningen, for eksempel medisnopplæring, blodprøvetaking og observasjon, og ikke minst mer støtte i praksis. Informantene kommer med mange gode forslag til tiltak som kan gjøre utdanningen tydeligere og mer fokusert.

Det kan se ut til at helsefagarbeideren i spesialisthelsetjenesten, Emilie, har den sterkeste fagidentiteten. Dette kan begrunnes med at de benytter to strategier. På den ene siden vil de skille seg fra assistentene ved å ha strengere krav til hva som kreves av kunnskaper i utdanningene, på den andre siden vil de nærme seg sykepleieprofesjonen ved å ønske seg noen av de arbeidsoppgavene som de i dag tydelig ser ligger

innenfor deres arbeidsområde – de vil ha tilgang til noe av den medisinske kompetansen. Sett i et historisk perspektiv beskriver Martinsen og Wærness (1979, s. 109) hvordan sykepleierne på et tidspunkt ønsket å nærme seg legene, og fjernet seg dermed fra sykesengen og kjempet til seg deler av den teknisk-medisinske siden av yrkesutøvelsen. Det helsefagarbeideren her er inne på kan oppfattes som at de ønsker seg noe mer enn stell og pleie – ja, de liker det og de vil ha det, men de vil befeste sin posisjon enda tydeligere ved å få mulighet til i større grad å bidra med for eksempel kompetanse på sårstell og blodprøvetaking.

Teori om mestringstro (Banduras, 1997) understøtter også en forståelse av at når Emilie opplever å få gode tilbakemeldinger på det arbeidet hun gjør i spesialisthelsetjenesten, kan dette være med på å forklare hvorfor hun ønsker utvikling gjennom mer avanserte oppgaver. Dette er i tråd med Ambles (2013, s. 55) beskrivelse av autonomi i forståelsen av både variasjon og muligheter til å lære i arbeidet, og med det i større grad kunne ta avgjørelser på hvordan arbeidet skal utføres.

Selv om Emilie ikke ønsker å fjerne seg fra sykesengen, vil hun ha oppgaver utover det nære stellet. Hun vil ha noen oppgaver som tydelig knytter henne til pasientene, og hun vil være best på den oppgaven og dermed oppnå og befeste sin rett og plass i sykehushierarkiet (Martinsen & Wærness, 1979, s. 109). Men som Emilie er inne på, er den kompetansen hun opparbeider seg gjennom gode kunnskaper om kroppens oppbygning og funksjon viktig for at hun skal bli god på observasjon – og hun presiserer at dette er minst like viktig for Amalie i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, der man ofte står alene i møte med pasient/bruker, spesielt i de hjemmebaserte tjenestene. Det Emilie gjør er å snakke opp og frem hele helsearbeiderfaget, og hun tydeliggjør sin posisjon som den som er god i det nære møtet med mennesker som er avhengig av andre til det daglige stell og pleie. Hun tar opp «kampen» (Molander & Terum, 2008, s. 14) med sykepleierne – ikke nødvendigvis for å ta oppgaver fra sykepleierne, men like mye for å

befeste sin posisjon nær sykesengen. Emilie foreslår derfor i tråd med Abbott (1988, s. 3, 90) å ta opp kampen for å avgrense arbeidsoppgavene mot sykepleierne.

Amalie, Emilie og Emma utgjør det tredelte klasserommet. Resultatene her kan ikke generaliseres ved å si hvor mange Emma-er, Emilie-er og Amalie-er det er i hvert klasserom, men det er tenkt at læreren vil kjenne igjen typologiene og i større grad vil kunne tilpasse sin støtte, veiledning og undervisning slik at de alle tre får bedre forutsetning for mestring. Noen ønsker faglig kompetanse, andre trenger mer og bedre støtte i praksis. Dersom utdanningen ønsker et slikt klarere fagarbeiderfokus i utdanningsløpet, vil det kunne føre til at flere går ut i lære og tar fagbrev – en form for statusheving gjennom kompetanse. En slik utvikling vil være avhengig av at skolene fokuserer mer på at dette er et yrkesfag. En naturlig løsning vil ifølge Skålholt et al. (2013, s. 90) være å ansette yrkesfaglærere med fagarbeiderbakgrunn for å få inn flere faglige forbilder i skolene enn det er i dag.

Avslutning og oppsummering

Med bakgrunn i kunnskap om helsearbeideryrkets posisjon og status, bidrar denne artikkelen med nye perspektiver om valg av utdanning og gjennomføring til helsearbeiderfaget. Artikkelen bidrar med kunnskap om hvordan yrkesfaglæreren kan tilrettelegge for at flere fullfører fagutdanning som helsefagarbeider. I tillegg viser artikkelen til tre typer elever – typologier – i klasserommet: Amalie, Emilie og Emma. Disse typologiene bidrar muligens tenkt som kognitive kart eller mentale bilder for læreren. Selv om de mentale bildene ikke er så tydelige i virkeligheten, kan det likevel hjelpe læreren til å skape mening, håndtere motsetninger og skape en situasjon i klasserommet til å leve med.

Basert på mitt empiriske materiale, vurderer jeg det dit hen at lærerne vil kunne bidra til å gjøre motkreftene til bortvalg mindre: Læreren kan tydeligere forberede elevene på praksismøtet, tydeligere skissere ulike karrieremuligheter, selv være oppdatert på yrkesutøvelsen og være til

stede sammen med elevene ute i praksis. Ved å bidra med kunnskap om dette vil motkreftene kunne bli mindre, og flere kan ønske å velge faget slik at elevenes «flukt» fra helsearbeiderfaget reduseres. Det er i artikkelen gjort rede for at det finnes en tredelt elevgruppe i klasserommet på Vg2 helsearbeiderfag, og at yrkesfaglæreren har en særlig rolle i forhold til de usikre og redde i praksis.

I tillegg er det nytt – og et viktig poeng – at

helsefagarbeiderne i materialet tydeliggjør at de mestrer det nære møtet med pasienter/brukere godt, og at de ønsker å befeste sin plass i det tette, nære møtet som stell og pleie fordrer. Dermed vil Amalie og Emilie kunne utøve både bredden og dybden i sin kompetanse.

Det vil videre være interessant å se nærmere på i hvilken grad lærerne kjenner igjen typologiene i klasserommet og hvordan det eventuelt vil kunne påvirke utøvelsen av lærerrollen.

REFERANSELISTE

- Alvesson, M., Ashcraft K.L. & Thomas, R. (2008). Identity matters: Reflections on the construction of identity scholarship in organization studies. *Organization*, 15(1), 5–28. <https://doi.org/10.1177%2F1350508407084426>
- Amble, N. (2013). Autonomy and control when working with humans: A reflection on sociotechnical concepts. *Nordic journal of working life studies*, 3(4), 45–62. <https://doi.org/10.19154/njwls.v3i4.3072>
- Amble, N., Møller, E. & Vagle, I. (2017, 18. august). Et krafttak for yrkesfag. *Dagsavisen, Kronikk*. <https://www.dagsavisen.no/demokraten/et-krafttak-for-yrkesfag-1.1011780>
- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. The University of Chicago Press.
- Bakken, A. (2018). *Ungdata 2018. Nasjonale resultater* (NOVA Rapport 8/18). <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2018/Ungdata-2018.-Nasjonale-resultater>
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The Exercise of Control*. W.H. Freeman and Company.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder: Datainnsamling og analyse*. Gyldendal Akademisk.
- Clarke, V. & Braun, V. (2014). Thematic Analysis. I T. Teo (red.), *Encyclopedia of Critical Psychology* (s. 1947–1951). https://doi.org/10.1007/978-1-4614-5583-7_311
- Erikson, E.H. (1992). *Identitet – ungdom og kriser* (Birgitte Brun, Overs.). Hans Reitzels. (Opprinnelig utgitt 1968).
- Frostad, P., Pijl, S.J. & Mjaavatn, P.E. (2015). Losing All Interest in School: Social Participation as a Predictor of the Intention to Leave Upper Secondary School Early. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 110–122. <https://doi.org/10.1080/00313831.2014.904420f>
- Holland, J.L., Gottfredson, D.C. & Power, P.G. (1980). Some diagnostic scales for research in decision making and personality: Identity, information, and barriers. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39(6), 1191–1200. <https://doi.org/10.1037/h0077731>
- Holland, J.L. (1996). Exploring careers with a typology: What we have learned and some new directions. *American Psychologist*, 51(4), 397–406. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.51.4.397>
- Høst, H. (2012). Når tilbudet bestemmer hva man har behov for: Pleie- og omsorgssektoren som case. I H. Høst (red.), *Tradisjonelle utfordringer – fornyet interesse: Hvordan er de nordiske landes yrkesutdanninger i stand til å møte arbeidslivets behov?* (s. 83–100). Nordisk Ministerråd. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:701658/FULLTEXT01.pdf>
- Høst, H., Karlsen, H., Skålholt, A. & Hovdhaugen, E. (2012). *Yrkesfagutdanning eller allmennutdanning for sektoren?* (NIFU-rapport 30/2012). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmliui/bitstream/handle/11250/280905/NIFUrapport2012-30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Høst, H., Reegård, K., Reiling, R.B., Skålholt, A. & Tønder, A.H. (2015). *Yrkesutdanninger med svak forankring i arbeidslivet*. (NIFU-rapport 2015:16). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://www.nifu.no/publications/1244676/>
- Ingstad, K. (2016). Heltidskultur. I K. Ingstad (red.), *Turnus som fremmer heltidskultur* (s. 14–25). Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, L.E.F., Rafoss, T.W. & Rasmussen, E.B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Martinsen, K. & Wærness, K. (1979). *Pleie uten omsorg? Norsk sykepleie mellom pasient og profesjon*. Pax
- Mjaavatn, P.E. & Frostad, P. (2018). «Det er veldig sånn at det er et valg for livet». *Tidsskriftet FoU i Praksis*, 12(1), 87–105. <https://utdanningogpraksis.no/index.php/up/article/view/1768>
- Molander, A. & Terum, L.I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander & L.I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- NOU 2018: 15. (2018). *Kvalifisert, forberedt og motivert: Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-15/id2621801/>
- NOU 2019: 25. (2019). *Med rett til å mestre: Struktur og innhold i videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/2c79526bf80444b7ba90d1f22e52530b/no/pdfs/nou201920190025000dddpdfs.pdf>
- Nyen, T. & Tønder, A.H. (2014). *Yrkesfagene under press*. Universitetsforlaget.

Nyen, T., Skålholt, A. & Tønder, A.H. (2015). Fagopplæring som vei inn i arbeidslivet. I H. Høst (red.), *Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen: Sluttrapport*. Hentet fra <https://www.faf.no/index.php/zoo-publikasjoner/afao-rapporter/item/kvalitet-i-fag-og-yrkesopplæringen-sluttrapport-2>

Patton, M.Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and practice* (4. utg.). SAGE.

Sandal, A. K. & Smith, K. (2012). Møte med yrkesfagleg utdanning i den norske videregående skulen. *Nordic Journal of Vocational Education and Training NJVET*, 2(1), 1–17. <https://doi.org/10.3384/njvet.2242-458X.12v2i1>

Skålholt, A., Høst, H., Nyen, T. & Tønder, A.H. (2013). *Å bli helsefagarbeider: En kvalitativ undersøkelse av overganger mellom skole og læretid, og mellom læretid og arbeidsliv blant ungdom i helsearbeiderfaget*. (NIFU- rapport 2013-5). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://www.nifu.no/publications/1007037/>

Statistisk sentralbyrå. (2019a). *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035*. (Rapporter 2019/11). https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/385822?_ts=16a9632c1f0

Statistisk sentralbyrå. (2019b). *Helsefagarbeidernes arbeidssted og nyutdannede helsefagarbeideres tilknytning til arbeidslivet*. (Rapporter 2019/20). https://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/_attachment/391417?_ts=16badab6b88

Super, D.E. (1957). *The Psychology of Careers: An introduction to vocational development*. Harper & Row.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.

Tjøra, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.

Tønder, A.H., Aspøy, T.M. & Reegård, K. (2015). *Å velge et yrke: Intervjuer med elever på Vg1 Helse- og oppvekstfag*. (Fafo-notat 2015:05). <https://www.faf.no/index.php/zoo-publikasjoner/afao-notater/item/a-velge-et-yrke>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Elevtall i videregående skole: Utdanningsprogram og trinn. Kjønn, Gutt/Jente* [Datasett]. Hentet 9. desember 2019 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Elevtall i videregående skole: Utdanningsprogram og trinn. Skoleår 2019-20, Yrkesfaglig,*

Helse- og oppvekstfag [Datasett]. Hentet 7. oktober 2020 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Elevtall i videregående skole: Utdanningsprogram og trinn. Skoleår 2019-20, Yrkesfaglig, Helse- og oppvekstfag, HSHEA2 – Helsearbeiderfag* [Datasett]. Hentet 7. oktober 2020 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/elevtall-i-videregaende-skole/elevtall-vgo-utdanningsprogram/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Overganger i videregående skole – fylker og skoler. Videregående trinn 2, Overgang til opplæring i bedrift, Årgang 2019, HSHEA2 – Helsearbeiderfag* [Datasett]. Hentet 7. oktober 2020 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/overganger-i-videregaende-opplaring/overganger-i-videregaende-skole--fylker/>

Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Utdanningsløpet* (lest 02.09.19). <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/#96648>

Utdanningsdirektoratet. (2016). *Forskrift for Yrkesfaglig fordypning for de yrkesfaglige utdanningsprogrammene (YFF)*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/finnlareplan/yrkesfaglig-fordypning/>

Utdanningsdirektoratet. (2019a). *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet* (Rundskriv Udir-1-2019). <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-oppleringen/udir-1-2019/>

Utdanningsdirektoratet. (2019b, 15. mars). *Søkertall til videregående 2019-20 (analyse)*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/sokertall-videregaende-opplaring-for-skolearet-2019-2020/>

Vabø, M. (2014). *Bakkebyråkratiet: Der emosjonelt arbeid blir politikk*. I M. Vabø & S.I. Vabo (red.), *Velferdens organisering* (s. 29–46). Universitetsforlaget.

Vabø, M., Drange, I. & Amble, N. (2019). *Den vanskelige deltidsknoten – en særnorsk utfordring som rammer unge helsefagarbeidere*. *Fagbladet Samfunn og økonomi*, 1-2, 6–21. Hentet fra https://fagbladet.no/mapper/dokumenter/Deltidsknoten_siste.pdf

Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity learning in doing: Social, cognitive and computational perspectives*. Cambridge University press.

Lokalsamfunns- konferansen 2021



Program 18.–19. januar

(Med forbehold om endringer)

(digital 18.1 kl. 9.30–16, 19.1 kl. 9–14)

Nasjonale og lokale fellesskap – Hva skjer i Norge?

- Bjørn Egil Flø forsker, NBIO: Kjensla av ran
- Rolf Aaberge, forsker SSB: Økonomisk ulikhet i Norge, utvikling og status
- Mette Nord, leder av Fagforbundet: Trygge lokalsamfunn – veien videre?

Hva er status i kommune og regionreformene?

- Nils Aarsæther, professor: Kommune- og fylkesreform i motvind
- Alexander Berg Erichsen, rådgiver, Sidsel Schade, spesialrådgiver: Status kommuneøkonomi og de økonomiske konsekvensene av kommunesammenslåing
- Kirsti Bergstø, nestleder i SV: Hva bør skje med de sammenslåtte fylkene?
- Per Gunnar Stensvaag, forfatter: Nye større kommuner – hvordan går det egentlig?

Reformer som svekker tryggheten i lokalsamfunnene

Hvordan blir politiet en del av lokalsamfunnet?

- Sigve Bolstad, leder Politiets Fellesforbundet
- Debatt om stortingsmelding om politiet. Leder av justiskomiteen og saksordfører Lene Vågslid (Ap), Peter Christian Frølich (H), Emilie Mehl (Sp)

Sentralisering av helsetjenestene – helseforetak og samhandlingsreform

- Anja Cecilie Solvik, Bunadsgeriljaen
- Bjarne Jensen, Økonomiprof.
- Bjørn Arild Gram, leder av Kommunenes Sentralforbund (invitert)

Den viktige infrastrukturen: «Fiber til alle?»

- Torgeir Waterhouse; Markedsmodellen – hva fungerer og hva fungerer ikke?
- Politisk debatt om utviklingen av kritisk infrastruktur. Statssekretær Paul Chaffey, Bjørnar Skjæran (Ap), Per Olav Lundteigen (Sp)

Behovet for en ny og slagkraftig distriktpolitikk

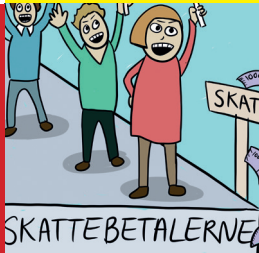
Høsten 2020 er det kommet to offentlige utredninger og en bok om distriktpolitikk, i tillegg til at det flere steder er distriktsopprør.

- Hanne Velure Distriktsnæringsutvalget; Nærings- og distriktpolitiske virkemidler og løsninger
- Victor Normann, Demografiutvalget; Hvordan motvirke urbanisering og sentralisering?
- Forsker Ruralis: Tar velferdsstaten vare på velferden vår uavhengig av bosted?
- Bente Aasjord, spesialrådgiver: Økende geografisk ulikhet som følge av boligpolitikken
- Helga Pedersen, ordfører Tana: Fiskeripolitikk med et distrikts- og næringspolitisk blikk
- Svenn Arne Lie, forfatter: «Mellom bakkar og kjøttberg», en ny landbrukspolitikk?
- Stein Erik Stinessen, Adv., og sekretariatsleder for Naturressurskommunene: Hvordan kan vindmøller, havbruk og gruvedrift lære av vannkraften?

Distriktpolitisk paneldebatt med partiledere fra Ap, Sp, Frp, H, MDG, SV, R, V, Krf.

Å delta og følge den digitale konferansen 18.–19.1.2020 er gratis. Lenke til konferansen: www.lokalsamfunnsforeningen.no





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 bokanmeldelser 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 oppgi institusjonstilhørighet, navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-postadresse.

Referanser føres opp i APAstandard. 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. mars 2021.

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