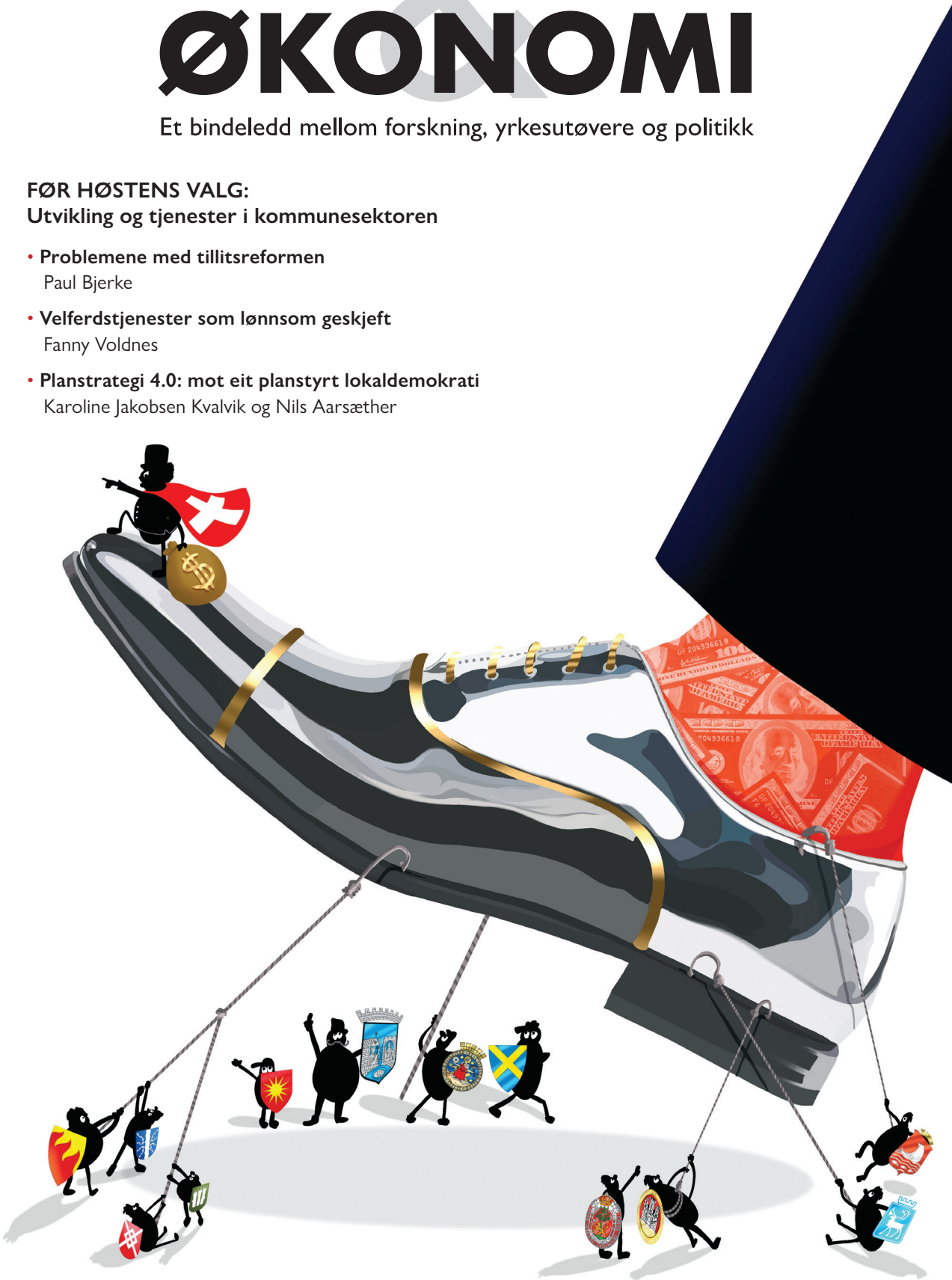
1 • 2023

SAMFUNN & ØKONOMI

Et bindeledd mellom forskning, yrkesutøvere og politikk

FØR HØSTENS VALG:
Utvikling og tjenester i kommunesektoren

- **Problemene med tillitsreformen**
  Paul Bjerke
- **Velferdstjenester som lønnsom geskjeft**
  Fanny Voldnes
- **Planstrategi 4.0: mot eit planstyrt lokaldemokrati**
  Karoline Jakobsen Kvalvik og Nils Aarsæther



REDAKSJONSRÅDET

Bjarne Jensen

Professor emeritus i offentlig økonomi, tidligere ansatt ved Høgskolen i Innlandet. Sosialøkonom fra Universitetet i Oslo. Spesielt opptatt av finansiering, styring og planleggingi 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

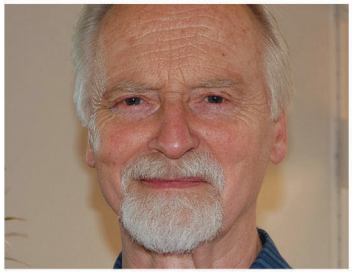
Registrert revisor fra BI (1988) og cand. philol fra Universitetet i Oslo (2000). Var leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet i ni år, og er nå spesialrådgiver i Kommunekonsult og Fagforbundet. Hun har revisorbevilling, og arbeidet flere år i et av de store private revisjonsselskapene. Ble 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 offentlige utvalg for LO.

fanny.voldnes@fagforbundet.no

Nils Aarsæther

Dr.philos. og professor emeritus ved Universitetet i Tromsø, Institutt for samfunnsvitskap. Forskingsfelt: Lokalt demokrati, kommunal planlegging og næringsutvikling. Aarsæther har arbeidd med desse 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 partitilknyting). Han har engasjert seg sterkt i motstanden mot samanslåing av kommunar og fylke, der dette har skjedd på tvers av lokal vilje.

naa000@post.uit.no



Alf-Inge Jansen

Dr.philos., professor emeritus, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. 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.

alfingejansen@gmail.com

Unni Hagen

Master i offentlig ledelse og styring fra Høgskolen i Innlandet (2015), campus Rena. Kommunalkandidatutdanning fra Norges kommunal- og sosialhøyskole (1991). Ble ansatt i Fagforbundet i 1997, og har jobbet som rådgiver i samfunnspolitisk avdeling med blant annet ansvar for sykehusreformen i mange år. Har vært leder for Fagforbundets strategiske stab, som blant annet har hatt et overordnet ansvar for kommunereformen, og er nå spesialrådgiver i forbundet, 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/presseetikk/profesjoner, medienes dekning av politikk og fagbevegelse samt arbeidsforhold og omstillinger i offentlig sektor.

paul.bjerke@de-facto.no

INNHOLD

Leder ansvarlig redaktør Bjarne Jensen 4

Helsepersonellkommisjonen Bjarne Jensen 6

Problemene med tillitsreform Paul Bjerke 9

Velferdstjenester som lønnsom geskjeft Fanny Voldnes 26

Privat eller kommunal drift av parkene i Oslo? Gunnar Gussgard ... 38

Hvorfor bruke stemmeretten ved høstens valg? Helene Skeibrok 46

Busstrafikk på anbud eller i fylkeskommunal egenregi – eksemplet Innlandet Gunnar Gussgard 48

Planstrategi 4.0: Mot eit planstyrt lokaldemokrati
Karoline Jacobsen Kvalvik • Nils Aarsæther 58

Trepartssamarbeid og klimaomstilling
Nina Solberg • Bjørn Pettersen 66

Energibruken i Norge Anders Skonhoft 71

SAMFUNN ØKONOMI

Fagpressen

PRESSENS FAGLIGE UTVALG

Redaksjonen avsluttet 6.3.2023
ISSN 1893-3009
Ansvarlig redaktør: Bjarne Jensen
Opplag: 7000

Postboks 7084, St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: 23 06 40 00

Redaksjonell tilrettelegging:
Kirsti Knudsen
Illustrasjon forside: Johan Reisang
Design: Avrio design/Anne Vines
Trykkeri:

BESØKSADRESSE
Møllergata 10
Oslo
www.samfunnogokonomi.no

REDAKSJON
Gunnar Gussgard
Send tips til
redaksjonen@samfunnogokonomi.no
Frist stoff 2/2023: 1.5.2023

ADRESSEENDRING
fane2@fagforbundet.no

Tidsskriftet Samfunn og økonomi er medlem av Fagpressen og 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. Henvendelse e-post: pfu@presse.no, telefon: 22405040.

Samfunn og økonomi utgis av Kommunekonsult AS

Kommunekonsult

Regjeringen Støre/Vedum – for sent og for lite?

Partiene som vant stortingsvalget i 2021, fikk en brakseier. Det var duket for en ny regjering under ledelse av Jonas Gahr Støre med solid støtte i Stortinget. Det begynte i fryd og gammen. Støre inviterte Senterpartiets og SVs ledere hjem for gode samtaler om regjeringsprosjektet. Etter hvert og litt nølende møtte han også lederne i Rødt og MDG, som begge kunne tolkes som en del av hans parlamentariske støtte.

I den lange valgkampen var det gitt mange løfter om gode og ønskede tiltak for utvikling av hele landet og om å rette opp upopulær politikk i offentlige sektor – blant annet svakt begrunnede sammenslåinger av kommuner og fylkeskommuner mot innbyggernes ønsker, og for mye sentralisering og kommersialisering av offentlig virksomhet, jf. en merkverdig oppsplitting av jernbanen, sentralisering av politi og domstoler, og utrygghet om sykehus og fødetilbud. Det var skapt store forventninger om ny politikk hos flertallet av velgerne.

Norge hadde en knallgod offentlig økonomi, og olje- og gassinntektene strømmet inn som aldri før. Den nye regjeringen hadde full støtte fra LO og de andre arbeidstakerorganisasjonene, og mange små og store kommuner var styrt av de samme partiene som hadde vunnet stortingsvalget.

Det begynte å bli vanskelig for de kommende regjeringspartiene allerede under forhandlingene om ny regjeringsplattform i Hurdal. Sp ville ikke ha SV i regjeringen. SV valgte å gå ut av regjeringsprosjektet og bare bli politisk støttespiller, og det ble mye kamelsluking for Sp. Det største spørsmålet var kanskje nedlegging av Ullevål sykehus og overkjøring av lokaldemokratiet ved statlig regulering for et nytt sykehus i Oslo på Gaustad. Manglende gjenåpning av fødeavdelingen i Kristiansund, som det var enighet om i Hurdalsplattformen, ble desverre også et sjølmål.

Så kom nye utfordringer fra Europa. I første omgang gjennom astronomiske strømpriser. Deretter Russlands angrepskrig mot Ukraina. Nedstengingen av gass fra Russland til Europa skapte tidenes høyeste gasspriser. Det eneste landet i Europa som tjente store penger på dette, var Norge. Statens pensjonsfond utland har aldri hatt så høye inntekter. Men det skapte også dyrtid og kostnadsdrevet prisstigning. Innbyggerne støtter vanligvis opp om sin ledelse i krisetider. Derfor burde Støre/Vedum-regjeringen ha potensial for å få tidenes største oppslutning. Men slik har det ikke gått.

Det er ikke for sterkt å hevde at regjeringen Støre/Vedum er den som etter andre

verdenskrig raskest har mistet oppslutning og tillit fra innbyggerne. Hvorfor har regjeringen blitt så upopulær? Jeg vil peke på to store feilgrep:

I den dramatiske utviklingen i strømmarkedene, med mangedobling av prisene på et nødvendighetsgode, har regjeringen latt Statkraft, Statnett og de andre selskapene som styrer og drifter elektrisitetsforsyningen fortsette å arbeide for å ivareta sine egne interesser, med størst mulig lønnsomhet på bekostning av hva som er best for samfunnet. Det vil si uten å ta hensyn til hva som er best for innbyggerne, øvrig næringsliv og samfunnslivet i Norge. Se for øvrig artikkelen i dette nummeret av Samfunn og økononi om energibehovet i Norge.

Det andre store feilgrepet er knyttet til økonomiske politikk. Det kan virke som om regjeringen har fått for seg at Solbergs regjering brukte for mye av Statens pensjonsfond utland, til tross for at den stort sett brukte inntekter i samsvar med handlingsregelen. Fondet økte fra 5038 milliarder kroner ved utløpet av 2013, da Solberg-regjeringen overtok, til 12 340 milliarder kroner da den gikk av i 2021. Støre og Vedum har valgt å legge seg på lavere bruk av inntekter enn handlingsregelen tilsier. I statsbudsjettet for 2023 var bruken av oljeinntekter 2,5 prosent. Handlingsregelen på tre prosent ville gitt nærmere 60 milliarder kroner i høyere inntekter. Dette har ført til at flere lovede reformer og tiltak er satt på vent, og det har kommet mange små og upopulære nedskjæringer. Det kan skape problemer i den valgkampen som nå kommer.

Regjeringen begrunner sin stramme budsjettpolitikk med at det går godt i norsk næringsliv og at arbeidsløsheten er lav. Brukes det mer penger over offentlige budsjetter, blir det høyere inflasjon og dermed høyere renter. Her mener jeg den satser feil. En kostnadsdrevet inflasjon, særlig på lang sikt, løses best ved å redusere kostnadene, for eksempel strømprisene. Mange av de mest kompetente fagøkonomene våre har pekt på at det er godt rom for å øke budsjettene i samsvar med handlingsregelen uten at det skaper økt inflasjon og økte renter. Det gjelder blant annet det meget kompetente fagøkonomiske miljøet i LO.

Min konklusjon er at Støre og Vedum støtter seg for mye på feil rådgivere. Det kan bli en stor regjeringsfiasko. Samtidig har kanskje ingen regjering tidligere hatt så gode forutsetninger for å levere resultatene de lovet i valget. Har de evnen til å snu, er det fortsatt litt tid til velgerne skal gi sin dom.

Det er over to år til neste stortingsvalg. Om snaut seks måneder er det valg til kommunestyrer og fylkesting. Slike valg er også en form for «riks-galluper». Men samtidig er de preget av lokale forhold, valg av personer som har tillit i nærmiljøet og saker som kan avgjøres lokalt og regionalt. Kommunestyrer og fylkesting avgjør en mengde spørsmål som er viktig for folks hverdag, og hvor de politiske programmene partiene går til valg på vil ha prinsipielle og til dels idelogiske forskjeller.

Dette nummeret av Samfunn og økonomi inneholder artikler som analyserer slike forhold. Det dreier seg om styringsformer i kommunen eller fylkeskommunen som tillitsreform og samspill med de ansatte, hvilken retning kommunen skal utvikles i og om tjenestene skal leveres av egne ansatte eller kjøpes av private virksomheter.

Regjeringen og stortingsflertallett viktigste oppgave i dette valget er å sikre inntektsgrunnlaget og andre viktige rammebetingelser for kommunene og fylkeskommunene. Her er også den økonomiske politikken og strømpolitikken det viktigste grunnlaget.

Bjarne Jensen, ansvarlig redaktør

Bjarne Jensen professor emeritus

Helsepersonellkommisjonen

Helsepersonellkommisjonen overleverte 2. februar sin utredning *Tid for handling* til helse- og omsorgsminister Ingvild Kjerkol. Oppdraget som ble gitt et drøyt år tidligere var å vurdere behovene for fagfolk og kompetanse i helse- og omsorgstjenestene fram mot 2040.

Helsepersonellkommisjonen ble etablert av Kongen i statsråd i desember 2021, med mandatet «å etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå treffsikre tiltak i årene fremover for å utdanne, rekruttere og beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenestene i hele landet for å møte utfordringene i helse- og omsorgstjenestene på kort og lang sikt». I kommisjonen satt representanter fra arbeidstakere, arbeidsgivere, spesialisthelsetjenesten, de kommunale helse- og omsorgstjenestene og utdanningssektoren.

Kommisjonen tar i sitt arbeid utgangspunkt i de kraftige endringene i den demografiske utvikling i Norge i årene framover. Det vil fortsatt være vekst i samlet befolkning, en kraftig vekst i den eldre befolkningen og særlig da for de aller eldste, mens andelen yngre reduseres noe. Veksten i antall eldre og de aller eldste vil bli vesentlig sterkere enn i de foregående årene. De eldre har større behov for helse og omsorgstjenester enn de yngre. Det betyr naturligvis at behovet for helse- og omsorgstjenester framover vil øke sterkere enn tidligere.

Behovet for økt kapasitet

For å møte det økte behovet, må vi bygge ut tilstrekkelig med helse- og omsorgstjenester. Kapasiteten i statens spesialisthelsetjenester i somatiske sykehus, andre spesialisthelsetjenester og psykisk helsevern må bygges kraftig ut. Det gjelder kanskje i enda større grad kapasiteten i kommunenes helse- og omsorgstjenester. Det gjelder utbygging av sykehjem, omsorgsboliger og hjelpeordninger i hjemmene.

Da blir det også en kraftig økning i behovet for helsepersonell i årene framover. Det bør Norge som et av verdens rikeste land ha de beste mulighetene til å dekke på en god måte. Men når en leser kommisjonens rapport, får en inntrykk at den er blitt overveldet av utfordringene med å skaffe nok helsepersonell til de behovene vi står framfor. Kommisjonens hovedkonklusjon er (NOU 2023: 4, s. 13):

> Helsepersonellkommisjonen vurderer at helse-og omsorgstjenestenes andel av samfunnets totale arbeidsstyrke *ikke kan øke vesentlig*. Fordi personell allerede er et knapphetsgode, og i

> enda større grad vil være det fremover, må helse og omsorgstjenesten bruke personellet og deres kompetanse mye mer effektivt enn før. *Det blir færre ansatte per pasient*. (min utheving)

Skremselspropaganda

Alle er vel enig om at vi skal ta i bruk velferdsteknologi på en best mulig måte, og at vi skal forebygge og legge til rette for at folk i størst mulig grad kan ivareta sine behov selv. Men at vi ikke skal har råd til og ikke kan skaffe nok personell til å bygge ut gode helsetjenester til folk, er skremselspropaganda.

I den delen av utredningen som omhandler hvordan en skal arbeide og utvikle studieplasser og rekruttere personell til sektoren, har Helsepersonellkommisjonen lagt fram mange positive forslag. Det blir imidlertid svekket av at kommisjonens leder Gunnar Bowim kommer nærmest med dommedagsprofetier om at vi ikke kan og bør skaffe nok helsepersonell til å dekke framtidas behov.

For eksempel uttalte han i Dag og Tid, 24. februar, 2023: «To nye sykepleiere no, er to ingeniører mindre til Norsk Hydro». Så enkle er nok ikke sammenhengene i vår komplekse samfunnsøkonomi. Bowim begrunner den merkelige sammenhengen slik:

> Den vurderinga byggjer på to forhold. Det eine er at Noreg brukar meir ressursar på helse og omsorg enn alle andre land, kanskje bortsett frå USA. Det andre er at kommisjonen fekk mange signal undervegs, frå eit næringsliv med desperat behov for arbeidskraft og frå store samfunnsektorar som treng ein større del av arbeidsstyrken enn i dag. Lenge kunne helse og omsorg vekse fordi heile arbeidsstyrken voks så mykje. Men det tek slutt no.

En må nesten stille spørsmålet: Er ikke lederen av utvalget klar over at helse- og omsorgstjenestene er en svært viktig del av verdiskapningen i Norge, og at de som arbeider i denne sektoren dekker helt grunnleggende behov for innbyggerne?

Bruker vi for mye ressurser?

Er det en riktig vurdering at vi bruker for store ressurser på helse- og omsorgstjenester i Norge? Svaret er nei. Norges ressursbruk på helsetjenester er ikke urimelig stor i forhold til de behovene som skal dekkes og det inntektsgrunnlaget vi har. Slike misvisende påstander ble brukt i 2000 for å få flertall i Stortinget for helseforetaksreformen i 2001 (jf. Samfunn og økonomi, 2/2021: *Helseforetaksreformens mål og virkemidler*). Men det kan virke som om helseforetaksreformen ikke har fått ressursbruken nok ned, for nå dukker de samme feilaktige påstandene opp og brukes som begrunnelse for at vi ikke skal skaffe oss nok helse- og omsorgspersonale i årene som kommer.

Hva er så realitetene i dette? Det har vært en kraftig vekst i sysselsettingen i helse- og omsorgstjenestene. Ifølge kommisjonen har økningen fra 1970 til i dag gått fra 7 prosent av de sysselsatte til 21 prosent. Disse tallene gjenspeiler oppbyggingen av velferdsstaten. En større del av pleie og omsorg er i dag overført fra familier til stat og kommuner, og vi har fått langt bedre helsetjenester. Men dette er tall i antall hoder – både heltidsansatte og folk i deltidsstillinger – i det som defineres som helse- og omsorgssektoren, og da er barnehager, skolefritidsordninger og en rekke andre områder med. Så dersom vi registrerer antall årsverk og holder oss til helse- og pleietjenester, blir andelen langt lavere – rundt 13 prosent og ca. 330 000 årsverk. Med dette har helse- og omsorgssektoren sysselsettingsmessig blitt vår største sektor. Det er ingen tvil om at økningen i denne sektoren må fortsette om vi skal utvikle et godt velferdssamfunn for innbyggerne også i framtida.

I denne sammenhengen må vi også huske at ressursene vi har brukt på helse- og sosialsektoren og oppvekstsektoren har tilført

det norske samfunnet en kraftig økning i arbeidsstyrken. I perioden fra 1970 og utover økte yrkesaktiviteten for kvinnen fra mellom 40 og 50 prosent til dagens nærmere 80 prosent. Det var i disse yrkene mange av kvinnene fikk arbeid, og det var arbeidet i disse sektorene som gjorde det mulig for flere kvinnet å bli yrkesaktive.

De to yrkesgruppene hvor det særlig er behov for å øke sysselsettingen og hvor utdanningskapasiteten er for lav, er knyttet til helsefagarbeidere og sykepleiere. Her blir underdekningen av helsefagarbeidere ca. 25 000 årsverk i 2040 og for sykepleiere ca. 30 000 årsverk. (Begge etter kommisjonens mellomalternativ.) Videre betyr dette at sysselsettingen samlet i denne sektoren må øke med 150 000 årsverk fram til 2040. Det er ca. 2 prosent per år eller 7500 årsverk i gjennomsnitt per år. Det klarer vi.

Deltidsfella

I Norge utgjør i dag samlede årsverk i henhold til Nasjonalregnskapet ca. 2,5 millioner årsverk. Det betyr følgelig at en andel av disse på 3 promille per år trengs som vekst i helse- og pleietjenestene. Det er vanlig for norske politikere og ledere i helsesektoren å hevde at det blir flere eldre og færre yrkesaktive i Norge i årene framover. Det første er helt riktig, men det blir ikke færre yrkesaktive. Det siste holder ikke. Det er heller ikke noen sannhet at det blir større problemer med å «forsørge» de eldre i framtida. I det hele tatt burde vi problematisere spørsmålet om de yrkesaktive virkelig forsørger de eldre, og i tilfelle hvordan. Vi må også ta hensyn til at de eldre får flere friske leveår og forventes å arbeide noe lenger, og at produksjonen per årsverk øker.

Særlig når det gjelder helsefagarbeidere er det i Norge utbredt bruk av deltidsstillinger. Her er det en betydelig arbeidskraftreserve, og faktisk er det slik at om alle skulle fått heltidsstillinger i dag, ville det slettes ikke være plass til dem i dagens helse- og omsorgstjenester. Også blant sykepleierne er det en arbeidsreserve i overgangen fra deltid til heltid, selv om den ikke er på langt nær så stor som for helsefagarbeiderne. Faktisk er den utbredte deltidskulturen et av hovedproblemene for rekruttering av helsefagarbeidere (jf. artiklene i Samfunn og økonomi 1/2022: *Helsefagarbeidere i deltidsfella* og i 1-2/2019: *Ufrivillig deltid for helsefagarbeidere*.

Et viktig spørsmål for framtida er også om vi står foran en samfunnsutvikling hvor det store problemet blir mangel på arbeidskraft eller mangel på arbeidsplasser.

Et slags ideologisk grunnlag for sin bekymring har Helsepersonellkommisjonen funnet i boka *Bigger Government*. En gjennomgang av den er gitt i Samfunn og økonomi 1/2022 i artikkelen *Offentlig sektor vil bli større, men er det noe problem?*

Vår største bekymring

Det som virkelig burde bekymre oss i Norge er at parallelt med den kraftige veksten i behovet for tjenestene i helse- og pleietjenestene er det et voldsomt press om å nedbygge sykehusene våre. Særlig gjelder dette de mindre sykehusene som ivaretar sykehustjenester spesielt til de eldre best, og med lavere kostnader enn de større sykehusene. Psykiatriske institusjoner er under full nedbygging. Vi har også problemer med å opprettholde vår gode fastlegeordning. Ikke minst er det en betydelig avgang av helsepersonell fra offentlig til privat sektor. Er vi på vei fra et felles helsevesen til et todelt helsevesen hvor en kan kjøpe seg fram i køen?

En som står i spissen for denne prosessen er lederen i Helsepersonellkommisjonen, professor Gunnar Bovim. Han er styreleder i Oslo Universitetssykehus og dermed også hovedansvarlig for arbeidet med å nedlegge Norges største sykehus. Det gir oss merkostnader på over 20 milliarder kroner i sykehusinvesteringer, og redusert sykehuskapasitet til innbyggerne både i Oslo og i resten av landet. Vi trenger et oppgjør med slike selvmotsigelser.

Foto: AdobeStock

Paul Bjerke PhD, De Facto kunnskapssenter for fagorganiserte og professor ved Høgskulen i Volda

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVURDERT

PROBLEMENE MED TILLITSREFORM

Regjeringen har lovet en tillitsreform. I Hurdalsplattformen står det at «tillitsreformen i offentlig sektor skal gi tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten, som for eksempel lærerne, sykepleierne, politibetjentene og fastlegene». Det lyder fint, men mange er usikre på hva en slik reform vil innebære i praksis – og om den i det hele tatt blir noe mer enn fine ord.

I denne artikkelen beskrives hvordan kravet om tillitsreform er en reaksjon på de mange og omfattende forvaltningsreformene fra og med 1990-tallet som gjerne går under betegnelsen New Public Management (NPM). En reell tillitsreform forutsetter derfor et oppgjør med NPM-reformene og at makt flyttes nedover fra departementer og toppledere til fagfolk og fagforeninger. Det vil møte motstand. Det er også helt klart at regjeringen (og enhver annen regjering) ikke vil gi opp et av de viktigste elementene i NPM, nemlig mål og resultatstyring og dens vekt på telling og rapportering.

Samtidig vil en tillitsreform kunne stå i motsetning til politikernes ønsker om å dokumentere (raske) resultater, til veksten i individuelle rettigheter og til sentrale forvaltningsprinsipper om likebehandling. Det er dessuten uavklart hvor mye makt som bare skal flyttes fra staten til sykehusledere og kommunestyrer. Foreløpig har derfor regjeringens tillitsreform vært mye ord og lite praktisk handling.

Hva er egentlig en «tillitsreform»? Mange stiller seg spørsmålet 18 måneder etter at regjeringen i Hurdalsplattformen slo fast at et av dens hovedprosjekter er en tillitsreform i offentlig sektor. Forvirringen er på mange måter lett å forstå. I løpet av de første månedene av regjeringsperioden har det ikke skjedd særlig mye, og de få utspillene fra regjeringen peker i nokså ulike retninger.

For å forstå usikkerheten og utydeligheten er det nødvendig å gå tilbake til tillitsreformens utgangspunkt, nemlig en stadig økende og mer utbredt misnøye blant de ansatte i offentlig sektor i hele Skandinavia etter flere tiår med såkalte New Public

Management-reformer som i de aller fleste tilfellene er gjennomført *ovenfra*.[1]

NPM er en samling utviklingstrekk som til dels er motstridende, og selve begrepet ble introdusert av den engelske statsviteren Christopher Hood. Han listet opp en del tydelige tendenser han fant i britisk politikk på 1980- og 1990-tallet. Han skisserte følgende hovedtrekk beskrevet i tabellen nederst på side 9.

Disse reformene, som ble et forbilde også for endringer i norsk offentlig sektor, betyr *både* fristilling av offentlige virksomheter *og* mer detaljstyring, mer overvåking og kontroll samtidig. Det er nemlig ikke helt korrekt å si at NPM er identisk med markedsretting av offentlig sektor. NPM betyr også en slags byråkratisk styringslogikk «på steroider», der man ser for seg at virksomheter kan styres fra ledelsen ved hjelp av full oversikt over de ansattes arbeidsinnsats og virksomhetenes «output».

Uansett: I praksis pekte alle disse reformene i samme retning: Mer sentralisering og sentralstyring, mindre medbestemmelse for fagforeninger og tillitsvalgte, og mindre faglig handlingsrom for enkeltansatte. Vi har i stedet fått mer makt til ledere, utvikling av tallfestede mål, individuell lønnsfastsetting og andre former for HR-ledelse[2], i siste instans digital overvåking og måling av ansatte. Kort sagt: New Public Management har skapt et omfattende system av *mistillit*.

Utviklingen har naturlig nok møtt negative reaksjoner blant tilsatte i stat og kommuner, og i Skandinavia samlet motstanden seg etter hvert i et krav om en *tillitsreform*. Dette reformkravet har, i motsetning til alle NPM-endringene, kommet nedenfra, og politiske ledere på venstresida har i alle fall i ord kommet kravet i møte.

Et talende eksempel er hvordan tillitsreform ble satt på dagsorden i Sverige. En avslørende artikkelserie i den svenske avisa Dagens Nyheter ble utløsende. Serien ble presentert slik:

> Han (journalisten) rapporterer om det som leger og sykepleiere har visst i lang tid og som pasienter har følt på kroppen: Et helsemarked der pasientene er blitt produkter. Så hva koster en

«Hands on» profesjonell styring.	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheten.
Eksplisitte standarder og mål på ytelser.	Definisjoner av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifisert.
Større vektlegging av resultatmål.	Kobling av resultatallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstykking av sentralisert personalpolitikk.
Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor.	Oppsplitting av tidligere «monolittiske» enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter.
Økt konkurranse i offentlig sektor.	Bruk av kontrakter og anbud.
Bruk av styringspraksis fra privat sektor.	Større fleksibilitet vedrørende ansettelser og insentivstrukturer, bruk av PR.
Vektlegging av sterkere budsjettdisiplin og påholdenhet mht. ressursbruk.	Kostnadskutt, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger.

(Tabell hentet fra Dalby, 2005, 3)

[1] Artikkelen bygger delvis på to utredninger som Paul Bjerke og Roar Eilertsen utarbeidet for Norsk Tjenestemannslag (Eilertsen og Bjerke, 2021a; Eilertsen og Bjerke, 2021b).

[2] HR-ledelse er en amerikansk ledelsesideologi, se for eksempel Stugu (2017).

> pasient? Hvem setter prisen? Hvordan gjorde politikerne våre noen pasienter mer lønnsomme enn andre?[3] (min overs.)

Artikkelserien i Dagens Nyheter ble bensin på et ulmende grunnplansopprør, og i et opprop fra yngre leger het det at:

> Svenske leger bruker minst tid i Europa på sine pasienter. *Dette skyldes blant annet at vårt helsevesen er bygget på økonomi og produksjon i stedet for på pasientens behov* (min utheving). For å dokumentere vår produktivitet, blir vi pålagt en stor administrativ byrde som tar tid vekk fra våre pasienter.[4]

Oppropet fikk voldsom oppslutning. I løpet av noen korte uker skrev 7000 under, og støtten kom fra alle deler av offentlig sektor. De hadde liknende erfaringer.

Den daværende, borgerlige svenske regjeringen avviste kritikken, mens Sosialdemokratenes leder Stefan Löfven, som den gangen var i opposisjon, lovet en endring – en *tillitsreform* «där läkare, lärare, arbetsförmedlare och en mängd andra professioner skulle få större frihet att utnyttja sin yrkeskompetens».[5]

Derfra spredde kravet om en tillitsreform seg også til Norge, der offentlig ansattes erfaringer med forvaltningsreformene var nokså identiske med de svenske: Borgernes og de ansattes interesser, som ofte er sammenfallende, ble altfor ofte overkjørt av et nytt regime, der de enkelte virksomhetenes økonomiske bunnlinje trumfet andre hensyn.

Etter forslag fra medlemmer og forbund vedtok derfor den norske LO-kongressen i mai 2017 følgende:

> De siste tiårene har ideer basert på markedsstyring lagt viktige premisser for endringer og styringsreformer i offentlig sektor. Sentrale elementer har vært utskilling og oppsplitting av virksomheter, å skille mellom «bestiller» og «utfører», økt konkurranseutsetting og privatisering og detaljert mål- og resultatstyring. Forskning og erfaring viser at dette har vært en feilslått politikk, som svekker kvaliteten i tjenestene, øker presset på lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår og svekker ansattes medbestemmelse. Nå er tiden inne til å snu tenkningen. Det er behov for styringsmodeller basert på tillit og faglighet. De ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs og må tas bedre i bruk. I stedet for unødvendig måling og kontroll, må ansatte gis økt tillit til å styre sin egen arbeidshverdag. […] Målet for en slik tillitsreform må være en sterkere offentlig sektor i hele landet, der utviklingen skjer i samarbeid og samspill med ansatte og brukere. Tillit og faglighet skal ligge i bunn. Vi vil styrke og videreutvikle trepartssamarbeidet og de tillitsvalgtes rolle i den faglige utviklingen av de enkelte virksomhetene.[6]

Det tok to og et halvt år før LO fulgte opp vedtaket fra Kongressen. Sent i 2019 nedsatte LO en sentral arbeidsgruppe som la fram sine forslag i 2020. Gruppa slo fast at Norge har en god og sterk offentlig sektor og et ordnet arbeidsliv, og mente at en tillitsreform var nødvendig for å forsvare velferdsstaten og den nordiske arbeidslivsmodellen. Videre var hovedkonklusjonene at:

> Målet med tillitsmodellen er å sikre en sterk offentlig sektor som over hele

[3] https://ekirjasto.kirjastot.fi/ekirjat/patientens-pris-ett-reportage-om-den-svenska-sjukvarden-och-marknaden.

[4] https://www.sjukhuslakaren.se/debatt/nu-har-over-6000-skrivit-pa-lakaruppropet/

[5] http://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/debatten-om-new-public-management.pdf

[6] https://www.lo.no/globalassets/dokumenter/uttalelser_lo-kongressen_2017.pdf

landet leverer tjenester av høy kvalitet tilgjengelige for alle.

Grunnmuren for reformen er den norske modellen med små forskjeller, sterk tillit og tett samarbeid.

Utvalget slår fast at de ansattes kunnskap og kompetanse er offentlig sektors fremste ressurs. I stedet for unødvendig måling og kontroll må derfor de ansatte få tillit til å gjøre jobben sin. De tre hovedpilarene dreier seg om nettopp denne tilliten:

- Tillit mellom partene i arbeidslivet.
- Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet.
- Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere.[7]

Tillitsreformen innebærer altså styrking av tillit i en *rekke ulike relasjoner*, og det er ikke gitt at tillit mellom innbyggere og staten, mellom brukere og tjenesteytere, mellom ansatte og deres nærmeste leder og mellom fagforeninger og virksomhetsledelsen kan bygges på samme måte. I verste fall kan økt tillit i én relasjon bety mindre tillit i en annen.

Kravene fra fagbevegelsen fikk tilslutning fra partiene på venstresida. I sine valgprogrammer lovet alle de rødgrønne partiene at det skulle gjennomføres en tillitsreform i offentlig sektor dersom de vant valget høsten 2021. Valgresultatet var – som vi alle vet – entydig. De fem rødgrønne partiene fikk til sammen 100 av 160 stortingsrepresentanter. Mange håpet og regnet med at den etter hvert utskjelte New Public Management-styringen, med bestillere og utførere, kjøp og salg, tilbydere og kunder, detaljert målstyring og rapportering, standardisering og mistillit, osv. endelig skulle gravlegges. Eller skulle den det?

Blant fagforeninger og ansatte i offentlig sektor er det mange som nå frykter at tillitsreformen vil ende opp som et retorisk mageplask, og at hverdagen ikke vil bli så annerledes. Dersom to rapporteringsskjemaer slås sammen til ett, og dersom strukturene som tvinger alle inn i sentraliserte, toppstyrte systemer og i en markedssimulert konkurranse om oppgaver og driftsmidler ikke endres, vil det meste fortsette som før.

På den andre siden: I regjeringens politiske grunnlag, Hurdalsplattformen, formuleres en svært klar forpliktelse til en tillitsreform.[8]

Når «alle» tilsynelatende er enige: Hvorfor er det likevel så mye usikkerhet? Hvorfor går dette så tregt? Det har flere årsaker. Her skal vi drøfte noen av dem med hjelp av erfaringer fra tillitsreformer fra Sverige, Danmark og Oslo kommune samt annen relevant forskning og synspunkter.

For det første betyr en tillitsreform å flytte makt fra Stortinget, regjeringen og departementene til kommuner, underliggende etater og enkeltmedarbeidere. Det kan by på problemer fordi det er vanskelig for politikere i posisjon å la være å styre på detaljnivå. Velgerne, og kanskje særlig mediene, presser på for raske og dokumenterbare resultater.

For det andre betyr en tillitsreform – hvis den skal tas på alvor – et oppgjør med New Public Managements idé om «synlige og sterke ledere», den betyr å svekke toppledelsens makt og flytte makt nedover og styrke de ansattes og de tillitsvalgtes medbestemmelse over virksomheten. Det er ledere ikke nødvendigvis så interessert i.

For det tredje er det en åpenbar motsetning mellom tillit til de ansatte i offentlig sektor og den stadig økende vekten i samfunnet på formaliserte, individuelle rettigheter, transparens og likebehandling.

Og for det fjerde: Konkurranseutsetting og privatisering er ikke mulig uten et høyt utviklet måle- og kontrollsystem. For å si

[7] https://frifagbevegelse.no/nyheter/dette-er-los-mal-for-ny-tillitsreform-i-offentlig-sektor-6.158.724850.1ef2933650

[8] https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/hurdalsplattformen.pdf,

det enkelt: De kommersielle aktørene som spiser seg inn på velferdsstaten kan ikke gis tillit. Da havner skattepengene i velferdsprofitørenes lommer.

Flytte makt fra ledere til ansatte

I sitt arbeid med tillitsreform har svenske myndigheter prioritert å innføre noe de kaller «tillitsbasert styring og ledelse», der ledere i større grad skal lede gjennom tillit og dialog. Louise Bringselius, som var forskningsleder i den såkalte «Tillitsdelegationen» som utredet spørsmålet, advarer mot at detaljstyring kan ødelegge den indre motivasjonen som ofte preger ansatte i offentlig sektor og som er helt nødvendig for at sektoren skal nå sine mål. Hun skriver:

> Om vi ska sammanfatta de problem som utmärker både vården och andra delar av den offentliga sektorn idag så ser vi detaljstyrning på långt avstånd, mätfixering, förpappring, en övertro på formalisering med detaljerade regler, strategier och planer samt en övertro på standardisering med hjälp av manualer. Vi ser frånvarande chefer i kärnuppdraget, med bristande administrativt stöd, bristande psykologisk trygghet och allmänt en övertro på beslutslinjen.
>
> Problemet är att när vi detaljstyr människor som har en stark känsla av levnadskall (enklest oversatt til «kall» på norsk, min anm.) har denna inre motivation en tendens att minska. Det här vet vi i forskningen sedan över tio år tillbaka, men i organisationsvärlden finns det fortfarande många som tror att den inre motivationen överlever allt. För att fånga upp den som inte presterar eller för att det känns tryggt och bra sätter man därför upp detaljerade ersättningsmodeller, kontrollsystem, rutiner och riktlinjer.[9]

Nå mener hun det trengs langt mer vekt på *tillit* til at medarbeiderne i offentlig sektor er i stand til å gjøre sjølstendige vurderinger basert på faglig skjønn. Men hun advarer mot å tro at dette blir lett, og peker på at det i bunn og grunn handler om *menneskesyn* (Bringselius, 2017).

Selve Tillitsdelegationen ble ledet av Laura Hartman. Hun er enda tydeligere. I et intervju ble Hartman spurt: «Hur låter en kompakt beskrivning av hur kommuner och regioner bäst får till en tillitsbaserad styrning?». Hun svarte:

> Här är min kortaste variant: Det handlar om att leda förståelsen för det gemensamma uppdraget snarare än att styra med dokument. Det gäller att arbeta med ett fåtal övergripande mål. I praktiken betyder det att man inte skriver styrdokument med 72 punkter om vad som krävs för att åstadkomma exempelvis god utbildning och omsorg. I stället ska man stanna upp vid det övergripande målet och överlåta till verksamheterna och professionen att komma på hur det ska göras.[10]

Men Hartman påpeker også at det kan være vanskelig å få til, fordi det handler om å frata ledelsen makt.

> Den här logiken är inte ny, men det är ändå något slags revolution i synsätt – och det handlar om makt. *Tillitsbaserad styrning kan vara svårt att införa i praktiken eftersom man lägger mer makt hos dem som gör jobbet och litar på deras professionalitet, på bekostnad av den makt som chefsledet har upplevt sig ha*.[11] (min utheving)

De svenske forskerne peker her på et helt sentralt, lite synliggjort spørsmål som gjør

[9] https://www.sjukhuslakaren.se/vand-pa-pyramiden/

[10] https://www.dagenssamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/ledarskap/tillitsbaserad-styrning-ar-ingen-raketforskning/

[11] https://www.akaviaaspekt.se/ledarskap/med-tillit-som-ledare/

en tillitsreform vanskelig, nemlig at en slik reform står i direkte motstrid til et kjernepunkt i NPM-reformene, nemlig «delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere».

Flytte makt fra politikere/ toppledere til ansatte

Men ledelse på individnivå er likevel bare en del av problemet. Stockholms Universitet mener at argumentene som løftes fram av Tillitsdelegationen i hovedsak befinner seg innenfor rammene av New Public Management:

> Det som föreslås är vissa justeringar samt betoning av vissa värden framför andra, snarare än en förändrad förvaltningspolitisk inriktning. Då betänkandet inte heller diskuterar om (och i så fall hur) dess förslag till mer tillitsbaserad styrning kan tänkas hamna i konflikt med, eller föranleda omprövning av, vissa element av den rådande mål- och resultatstyrningen förblir utredningens förhållningssätt till den nuvarande styrmodellen otydligt.[12]

Den norske sentrum-venstre-tankesmien Agenda støtter Stockholm Universitet på dette punktet og skriver i sin oppsummering av de svenske erfaringene: «Spørsmålet om en tillitsreform kan ikke løses bare ved endring i ledelse, men må ses i sammenheng med styringssystemene og berører sentrale forvaltningspolitiske spørsmål» (Agenda, 2021:22).

Motsetningen mellom NPM-forvaltning og tillitsreform kan illustreres av utviklingen i Oslo kommune. Etter at venstresida vant lokalvalget i 2015 og Raymond Johansen (Ap) ble byrådsleder, er det gjennomført en tillitsreform i deler av kommunen. Det er gjort flere undersøkelser av denne reformen som først og fremst handlet om å flytte makt nedover ved å avskaffe bestiller/utfører-modellen i omsorgssektoren og redusere rapportering og telling i skolen.

I en evaluering konkluderer forskere ved Universitetet i Sørøst-Norge med at både brukerne, medarbeiderne og lederne på lavere nivåer er svært fornøyd med endringene, mens de administrative *toppene* i kommunen er langt mindre positive. Professor Tom Eide formulerer det slik i en artikkel i tidsskriftet Stat & Styring:

> For det første var det helt klart at brukerne av hjemmetjenestene var fornøyd med Tillitsmodellen. Det som var viktig for dem med tanke på tillit til tjenestene var at hjemmehjelperne var kjente ansikter, flinke og hjelpsomme og kom til avtalt tid. […]
>
> Også medarbeiderne var stort sett svært fornøyde, både med å arbeide etter nye prinsipper, i mindre grupper og på tvers av profesjoner. På denne måten ble de bedre kjent med hver enkelt bruker, og det var lettere for dem å oppdage hvor skoen trykket, møte brukernes behov og også å fange opp endringer i tilstand når dette skjedde.
>
> Også lederne var stort sett positive til Tillitsmodellen. Ingen ville tilbake til bestiller/utfører-modellen, men flere ledere, særlig på høyere nivåer, rapporterte om til dels stor uro, både uro en selv følte på, og usikkerhet blant andre ledere.
>
> […]
>
> De viktigste utfordringene vi fant for overgang til Tillitsmodellen lå på overordnet ledelsesnivå og dels også på systemnivå. (Eide, 2021:5)

Eide forklarer det slik:

> En tillitsreform i offentlig sektor vil trolig møte sterkest motstand ovenfra.

[12] https://www.su.se/nyheter/2.1192/

> Motstand henger gjerne sammen med en opplevd trussel, ofte en frykt for tap i en eller annen form. Ved en tillitsreform vil ledere risikere å måtte gi fra seg makt og kontroll, blant annet ved å måtte involvere andre i prosesser og beslutninger. […] Ved en tillitsreform vil ledere også risikere å miste mye av det språket de har brukt til å lede sine virksomheter. Dette gjelder kanskje spesielt innenfor områder som skole, helse og velferd (NAV), hvor det administrative språket knyttet til resultat- og målstyring og et NPM-preget tenkesett kan stå i grell kontrast til det etiske språket som samfunnsoppdraget er formulert i.

USN-forskerne påpeker også hvordan målesystemene i New Public Management henger igjen i organisasjonen, både i form av kultur og i form av datasystemer som kolliderer med en tillitsreform. Teknologien for pasientdokumentasjon «var ikke egnet til å dokumentere hva som var viktig for pasienten (som skulle være utgangspunkt for helsehjelpen) eller å fatte beslutninger på stedet sammen med pasienten (selv om «samvalg» var en viktig intensjon)». (Eide, 2021:4)

I sin masteroppgave har Guro Vatn sammenliknet hvordan reformen ble helt ulikt forstått og mottatt i henholdsvis utdannings- og helseetaten i Oslo. Eldrebyråden, som den gangen var SVs Inga Marte Thorkildsen, gjør et poeng av at NPM-modeller skal avvikles og at tillitsreformen er en respons på rigide styringsmodeller inspirert av New Public Management. Hun mente videre at det er snakk om et *paradigmeskifte* og en *kulturendring.* Mens skolebyråden (som i 2016 var Arbeiderpartiets Tone Tellevik Dahl) uttalte at tillitsmodellen «handler ikke om mål eller resultatstyring eller New Public Management, som vi gnåler en del om til tider». Tellevik Dahl fortalte i et avisintervju senere at «hun har blitt oppfordret av mange til å ta et generaloppgjør med mål- og resultatstyringen i skolen. *Dem må hun skuffe*» (min utheving) (Vatn, 2018).

Innføring av tillitsreform er derfor også en politisk maktkamp. I Utdanningsetaten i Oslo var det åpenbart slik at svært sterke krefter ikke ville akseptere nederlaget etter kommunevalget i 2015 da Høyres ekstreme mål- og resultatstyrte skolepolitikk ble byttet ut med en rødgrønn, mer tillitsbasert skoleledelse. Da byrådene byttet plass og SVs Inga Marte Thorkildsen fikk kontroll over Utdanningsetaten, ble det umiddelbart full krig med det gamle regimet. Høyresidas utdanningsdirektør Astrid Søgnen ble etter hvert tvunget ut. Men striden om reformene i utdanningsetaten pågår fortsatt, særlig gjennom velregisserte medieutspill mot byrådet. Det kan altså koste svært mye å innføre en tillitsreform når sterke krefter i en organisasjon motsetter seg endringene.

Vatn antyder også at ulikhetene mellom etatene kan skyldes at Utdanningsetaten, som ble «født» under gullalderen til NPM i kommunen, «bærer NPM og mål- og resultatstyring som et fødselsmerke». Endelig kan årsaken være at NPM «er blitt en så mektig og institusjonalisert master-ide, at det nærmest er helt umulig å tenke seg alternativene» (Vatn, 2021).

Et godt eksempel på det siste er hvordan Direktoratet for økonomistyring (DFØ), som står sentralt i arbeidet med regjeringens tillitsreform, fortsatt insiterer på at det ikke er noen motsetning mellom NPMs «eksplisitte standarder og mål på ytelser» og «større vekt på resultatmål» (det vil si mål- og resultatstyring, MRS) og en tillitsreform.

For mange andre er det nokså åpenbart at mål- og resultatstyringen, i alle fall slik den praktiseres i virkeligheten, er det *motsatte* av tillit. Dette er godt beskrevet av AFI-forskere i en artikkel i Dagens Perspektiv:

> […] detaljstyringen av akademiske ansatte, leger, politi og førstelinjen i offentlig sektor, innskrenker rommet

> for faglig skjønn, noe som over tid går over kvaliteten i tjenestene, samtidig som muligheter til å utfordre styringssystemet blir stadig mindre. Mange snakker om å måtte bryte noen av de rigide reglene for å kunne levere kvalitet slik at de kan leve med seg selv, selv om det krever arbeid på fritiden. Detaljmålingen sammen med underkastelse av virksomhetens resultater til rene økonomiske hensyn førte til målforskyvning og bidro til at virksomhetene ikke leverte på samfunnsoppdragene sine. Både ledere og ansatte prøvde å innfri det de ble målt på, som gjerne lå langt utenfor de faktiske intensjonene for virksomheten.[13]

Direktoratet for økonomistyring ser det på sin side overhodet ikke slik. De skriver:

> Både MRS og tillitsbasert styring bygger på en grunnleggende holdning om at det er effektivt å delegere utførelsen nærmere de som «har skoen på», og at det utøvende nivået både kan og vil gjøre en best mulig jobb. *Det er altså ikke noen motsetning mellom tillitsbasert styring og MRS som styringsprinsipp i staten*.[14] (min utheving)

Med andre ord: DFØ, som skal være en viktig aktør i gjennomføringen av tillitsreformen, forstår ikke eller ser helt bort fra at innføringen av mål- og resultatstyring er en hovedårsak til det opprøret i offentlig sektor som har ført til kravet om en tillitsreform. Når regjeringen ikke vil gjøre noe med MRS, er det vanskelig å skjønne hvordan en tillitsreform kan lykkes.

En tillitsreform må selvfølgelig ivareta at samfunnet skal ha mål for velferdstjenestene, retningslinjer for hvordan de skal drives og tilbakemeldinger om hva som oppnås og hvor det er mangler. Men den ekstremt detaljerte mål- og resultatstyringen som er innført er blitt en meningsløs og tidkrevende aktivitet som ikke hører hjemme i velfungerende organisasjoner for offentlig virksomheter

Tillit og medbestemmelse

For fagbevegelsen i offentlig sektor har økt medbestemmelse vært et viktig krav i arbeidet med tillitsreform. Mange tillitsvalgte oppfatter at medbestemmelsen er under hardt press på grunn av NPM-reformene som har sentralstyring og måling som sentrale elementer. LO vil som vi så «styrke og videreutvikle trepartssamarbeidet og de tillitsvalgtes rolle i den faglige utviklingen av de enkelte virksomhetene».

De viktigste mot-reformene mot NPM når det gjelder medbestemmelse har vært de ulike «modellkommuneprosjektene». En rekke kommuner, også blant dem som er styrt av borgerlige partier, har deltatt i større og mindre prosjekter der hensikten har vært å benytte de ansattes kompetanse og engasjement til å forbedre kvalitet og effektivitet på de kommunale tjenestene. Dette ble ikke *kalt* en tillitsreform. Men i innhold handlet forsøkene i stor grad nettopp om å gi de ansatte i kommunens etater større frihet og tillit til å finne løsninger på større og mindre utfordringer. Dette ble i praksis gjort ved å legge vesentlig sterkere vekt på medbestemmelse for tillitsvalgte og andre representanter for de ansatte.

De tre mest kjente er Modellkommuneforsøket (10 kommuner og bydeler i perioden 1998–2003), Kvalitetskommuneprogrammet (130 kommuner i perioden 2006–2010) og Saman om ein betre kommune (110 kommuner i perioden 2011–2015). Modellkommuneforsøket var i regi av Fagforbundet (Kommuneforbundet).

---

[13] https://dagensperspektiv.no/synspunkt/2022/synspunkt-mal-og-resultatstyring-ma-fjernes

[14] https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring

De to andre programmene var eid av Kommunaldepartementet/Kommunal- og fornyingsdepartementet, men ledet og drevet gjennom et trepartssamarbeid, hvor de fire hovedsammenslutningene LO-K, YS-K, Unio og Akademikerne og KS har hatt sentrale roller. Felles for disse programmene er at de har utviklet den nordiske modellen og tilpasset den til kommunenivået.

Oppsummeringene av disse prosjektene er entydig positive. I NIBRs evaluering av Modellkommuneforsøket heter det for eksempel at trivselen økte, at det er mulig å «oppnå økt produktivitet og kostnadsbesparelser ved bruk av Modellkommunemetodikken», at forsøkene har «bidratt til å oppfylle målsettingen om kvalitativt bedre tjenesteyting i kommunene». Evalueringen påpekte også at denne metodikken kan brukes i alle kommuner, også der det ikke fins et marked for alternative utførere (Skålnes et al., 2002). I sluttevalueringen av Kvalitetskommuneprogrammet skriver forskerne at programmet bidro til økt kvalitet og lavere sykefravær i deltakerkommunene, og Kvalitetskommunene, i alle fall de fleste av dem og ikke minst de som har lyktes best, har invitert til et bredt samarbeid internt om utvikling og fornying av kommunal tjenesteyting (Hovik et al., 2010). En bred involvering og et omfattende og vellykket samarbeid framstår som et viktig vilkår for å lykkes i å bedre måten tjenestene overleveres på, og for å lykkes i å redusere sykefraværet.

Oslo Economics evaluerte det siste programmet, Saman om ein betre kommune, og konkluderte med at det hadde ført til lavere sykefravær, mer heltid og økt kompetanse:

> Mye tyder på at programmet sentralt har bidratt positivt til måloppnåelse på flere av temaene og at de økonomiske besparelsene dette har ført til overgår programmets samlede kostnader. I tillegg har programmet bidratt til både utvikling av ny kunnskap og overføring av kunnskap til deltakerkommunene, som vurderes som svært nyttig av prosjektlederne. Dette tyder samlet sett på at programmet har vært en god samfunnsøkonomisk investering.[15]

I to prosjekter for Fagforbundet studerte De Facto tre kommuner som hadde deltatt i ulike faser av disse forsøkene: Lunner, Bømlo og Songdalen (Bjerke og Eilertsen, 2015). Hovedsiktemålet her var å finne ut om samarbeidet ga økonomiske innsparinger for kommunene. Men for å kartlegge dette, var det nødvendig å se på hvordan det såkalte trepartssamarbeidet mellom politisk ledelse, kommuneadministrasjon og tillitsvalgte fungerte og hva slags resultater det ga.

I Lunner, Songdalen og Bømlo hadde man utviklet et *utvidet representativt partssamarbeid* i tillegg til den lov- og avtalefestede representative medbestemmelsen og individuell medvirkning for hver enkelt ansatt. Dette partssamarbeidet var formalisert gjennom ulike skriftlige avtaler om medbestemmelse og et system med faste møter som i praksis hadde fått delegert makt fra kommunestyret. Medbestemmelsen var dessuten knyttet til det representative systemet.

De Facto drøftet i undersøkelsen om det kunne påvises en direkte sammenheng mellom det gode trepartssamarbeidet i kommunene og påviste innsparinger i sykepenger, AFP-utgifter, turnover-, konsulent- og anbudskostnader samt innsparinger gjennom høyere andel heltidsstillinger og lavere konfliktnivå. Man fant en slik sammenheng.

Et særlig viktig funn er betydningen av tydelig *formalisering og skriftliggjøring* av medbestemmelse i tillegg til en omforent, kulturell støtte til medbestemmelse. Mellomlederne som ble intervjuet var personlig tilhengere av forpliktende samarbeid med tillitsvalgte på alle nivåer i kommunene, men de oppfattet det også som viktig at de hadde organisatorisk og kulturell støtte for det.

[15] https://www.regjeringen.no/contentassets/ee565e9bc66e4a4cbb947d73d15032ac/sammen_om_evaluering.pdf

Erfaringene tyder på at *sterkt vektlagt* og *økt medbestemmelse* førte til økt gjensidig tillit mellom ledelse, tillitsvalgte og ansatte som igjen hadde positiv innvirkning på både trivsel og kvalitet – og utgiftsnivået.

Mange hadde derfor håpet på at medbestemmelsen skulle formaliseres bedre gjennom forhandlingene om ny hovedavtale mellom *Staten* som arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i staten høsten 2022. Hovedavtalen legger blant annet rammene for medbestemmelse mellom de ansatte og ledelsen. Det er Kommunaldepartementet som er motpart i disse forhandlingene. Etter åtte år med en regjering som ikke har ønsket verken tillitsreform eller økt medbestemmelse for de ansatte, hadde den nye regjeringen mulighet til å inngå en avtale som økte medbestemmelsen.

Resultatet av forhandlingene ble nye, positive formuleringer i innledningskapitlet. Det heter for eksempel nå at «Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, *og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig, slik at medbestemmelsen blir reell*.», der det siste, markerte leddet er nytt. Det er også tatt inn i avtalen at «ledere som er arbeidsgiverpart […] skal engasjere seg i partssamarbeidet og legge til rette for reell medbestemmelse». Dessuten er tillitsvalgets rolle i it-prosjekter tydelig påpekt.[16]

Slike endringer kan gi de ansatte og deres organisasjoner backing i diskusjoner med ledelsen. Det er alltid en styrke å kunne vise til en avtale der det heter at ledere skal legge til rette for «reell medbestemmelse».

Men på et helt avgjørende punkt skjedde det ingen forbedringer. Det er fortsatt nesten ingen spørsmål der tillitsvalgte har avtalefestet *forhandlingsrett*, slik at hvis de ansatte og ledelsen ikke blir enige, så skal spørsmålet ikke avgjøres av ledelsen (slik det for eksempel er ved såkalt drøfting), men av en uavhengig tredjepart. Hvis tillitsvalgte og ansatte møter en ledelse som ikke vil gi fra seg makt og ikke ønsker en tillitsreform, har de fortsatt svært sjelden formelle muligheter til tvinge den. Fine ord i avtalen er bra og kan ha betydning, men gir ikke reell makt i konfliktsituasjoner.

En dansk forsker som har vært opptatt av spørsmålet om styring og tillitsreform er Tina Øllgaard Bentzen ved Roskilde Universitet. Hun mener at behovet for styring ikke forsvinner ved en tillitsreform, men at styringen må oppfattes som meningsfull av dem som blir styrt: Et av hennes innspill er derfor å innføre samskapt styring, det vil si at styrings- og kontrollsystemer utvikles i et samarbeid mellom alle ansatte, ledelse, brukere, forskere osv.[17] Bentzens ideer har mange tilhengere, også i Norge. Hun var for eksempel invitert som innleder på Støreregjeringens konferanse om tillitsreform i november 2022. «Samskapt styring» fremmes også av norske statsvitenskapelige miljøer, særlig knyttet til tidsskriftet Stat & Styring. I en artikkel i 2020 skriver Tofting, Sørensen og Røiseland:

> Noen former for samskaping […] kan være politisk kontroversielle fordi de bryter med gjengse forestillinger om hvordan offentlig styring skal utøves, og hvordan politikk skal utvikles. Samskaping innebærer at to eller flere parter finner sammen i en likeverdig felles bestrebelse på å skape en løsning på et felles problem. […]
>
> Samskaping er en mer dialogpreget prosess som starter med en felles definisjon av problemet, og hvor ikke bare bedrifter og foreninger, men også innbyggerne får en avgjørende rolle å spille i utvikling av løsninger og offentlig verdiskaping.
>
> Samskaping utfordrer innbyggere

[16] https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2022-24

[17] https://www.altinget.dk/aeldre/artikel/lektor-og-velfaerdsdirektoer-samskabt-styring-kan-vaere-vej-til-mere-helhedsorienteret-tilsyn-paa-aeldreomraadet

> og deres rolleforståelse, de utfordrer rolleforståelsen blant administrative og politiske ledere, og utfordrer de profesjonelles rolle. (Torfing et al., 2020)

Det store problemet med denne tenkningen er dens *uformelle karakter*, som lett kan bidra til å utydeliggjøre ansvar, og føre til at både fagbevegelsens og brukerorganisasjonenes formelle makt blir enda mer svekket enn den er i dag. I praksis vil dette lett kunne bli en variant av de moderne, amerikanske ledelsesformene, der alle blir invitert til helt uforpliktende å *mene* noe – hvoretter lederen bestemmer.

Politikeres behov for synlige resultater

En svært viktig snubletråd for en tillitsreform er politikeres behov for raske og synlige, dokumenterte resultater. Dette er blant mange andre påpekt av den politiske journalisten Aslak Bonde som har drøftet spørsmålet i flere artikler i tidsskriftet Stat & Styring. Han skriver for eksempel at det ikke er noen tvil om at «konkrete og vanskelig gjennomførbare valgløfter er en av de viktigste driverne for detaljstyringen av offentlig sektor». Han bruker Miljødirektoratet som eksempel. Direktoratet har fått 149 mer eller mindre konkrete krav, og i tillegg krever Klima- og miljødepartementet at «direktoratet skal så langt som mulig bruke miljøvennlige produkter og tjenester i sin organisasjon, og at matsvinnet skal minimeres». Etaten får deretter beskjed om å rapportere hva den har gjort for å nå disse målsettingene, i sin årsrapport:

> Dette kravet som stilles til direktoratets egen organisasjon, er selvfølgelig et resultat av at kampen mot matsvinn er høyt prioritert av klima- og miljøministeren. Og i det øyeblikket en statsråd sier at han eller hun prioriterer noe høyt, spør journalistene om virkemidlene. Ikke minst stilles det spørsmål om statsråden har feiet for egen dør. I denne saken betyr det at Miljødirektoratet ikke kan koste på seg den luksusen å «bare» rapportere uten å ha noen substansielle tiltak å vise til. Det må gjøres noe konkret – hvis ikke kommer pressen til å spørre statsråden om hvorfor hans underliggende etat ikke følger opp. Mekanismen er tydelig, og det er vanskelig å tro at det er mulig å gjøre noe med den. (Bonde, 2020)

Bonde slår fast at «dersom (parti)programmene er akkurat like omfangsrike og inneholder like mange detaljerte kulepunkter som vanlig, er det liten grunn til å tro at fremtidige regjeringer vil være i stand til å slippe forvaltningen fri».

Et talende eksempel kan hentes fra universitetssektoren. Hurdalsplattformen lover en tillitsreform i universitets- og høgskolesektoren (UH-sektoren), og i de såkalte tildelingsbrevene til sektoren for 2023 er dette tatt med:

> Regjeringens tillitsreform har som mål å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne gjennom å la de ansatte få større innflytelse over oppgaveløsingen. Det er en reform som skal utvikles nedenfra og opp i systemet. Regjeringen vil at universitetene og høyskolene skal få mer frihet og tillit til å gjøre egne prioriteringer innenfor de gjeldende rammevilkårene.[18]

Det høres bra ut. Problemet er at for saker som er *politisk viktige* for regjeringen gjelder ikke løftene om mindre detaljstyring. Der blir den tvert imot skjerpet. Det heter for eksempel i tildelingsbrevet til Universitetet i Bergen (UiB):

[18] https://www.regjeringen.no/contentassets/7ec338e7b2254a078a51d173ed214968/tildelingsbrev-2023-universitetet-i-bergen-.pdf

UiB skal i årsrapporten for 2023 rapportere om konsulentbruken, under dette om iverksatte tiltak og konkrete resultater i arbeidet med å følge opp fellesføringen. Dersom det er fagområder og/eller kompetanseområder i virksomheten der en benytter konsulenter i særlig grad, skal bakgrunnen for dette omtales nærmere. Virksomheten skal som en del av rapporteringen også gi en overordnet omtale av ev. kjøp av konsulenttjenester fra kommunikasjonsbransjen (alle typer kommunikasjonstjenester) i 2023 og opplyse om totalbeløp for kjøp av slike tjenester.

UiB skal i årsrapporten redegjøre for sin vurdering av mulighetene for desentralisert arbeid, omfang og bruk av desentralisert arbeid i virksomheten og erfaringene med dette. Dersom virksomheten ikke har hatt økning i desentralisert arbeid eller dersom bruken har gått ned, skal det særskilt gjøres rede for årsakene til dette.

Regjeringen har som mål at i denne regjeringsperioden skal midlertidigheten ned på nivå med arbeidslivet for øvrig. Regjeringen forventer at universitetene og høyskolene reduserer andelen midlertidige stillinger. I arbeidet med ny universitets- og høyskolelov vurderer regjeringen flere innstramminger i reglene om midlertidig ansettelser.[19]

Mange lesere av Samfunn og økonomi vil sikkert være enig i regjeringens mål slik de skisseres her. Og det er viktig for en regjering som synes det er viktig å desentralisere og få ned konsulentbruken og midlertidigheten å vise *målbare* resultater på disse områdene. Derfor gis det pålegg til virksomheter og etater, og derfor måles og veies resultatene. Og disse kravene vil gjerne bli presset nedover i organisasjonen. Det er åpenbart at dette dilemmaet vil gjøre det vanskelig å få til en tillitsreform.

Individuelle rettigheter og tillitsreform

Et viktig trekk ved moderne offentlig forvaltning er innføring av *individuelle rettigheter*. Mye av dette har vært positivt. Men i praksis betyr dette også at individer med loven i hånd kan kreve spesielle ytelser, og at både demokratisk valgte organer og offentlige etater og virksomheter bare må akseptere økonomiske og andre konsekvensene av rettighetene. Forholdet mellom demokrati, tillit og individuelle rettigheter er en omfattende diskusjon som det ikke er plass til her. Men et i og for seg bagatellmessig eksempel fra UH-sektoren viser hvordan rødgrønne politikere lett kan slå seg sjøl på kjeften når prinsippene kolliderer:

Den borgerlige regjeringen foreslo i 2021 en rekke endringer under tittelen *Regjeringen foreslår å styrke studentenes rettigheter i universitets- og høyskoleloven*. I pressemeldingen fra Kunnskapsdepartementet sa Høyre-statsråd Henrik Asheim at «jeg er veldig glad for at vi i dag legger frem endringer i lovverket som styrker studentenes rettigheter».[20]

Konkret foreslo regjeringen endringer i loven på fem områder. Alle endringene ville bety nye, detaljerte formelle pålegg og/eller rapporteringskrav:

- Det skulle være to sensorer og minst en *ekstern* sensor på alle eksamener. I høringen gikk Universitets- og høgskolerådet og 20 universiteter og høgskoler mot forslaget.
- Læringsmiljøbegrepet skulle «presiseres» ved også å inkludere digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold i tillegg til fysiske.

---

[19] ://ekstern.filer.uib.no/ledelse/universitetsstyret/2023/2023-02-02/S_06-23-Tildelingsbrev2023-UiB.pdf

[20] https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/pressemeldinger/2021/uh-lov/id2841806/

- Regjeringen foreslo å lovfeste at institusjonen «skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen de gjør for studentdemokratiet».
- Regjeringen foreslo videre at politianmeldelse *skal* skje der falske vitnemål, andre falske dokumenter og dokumenter utstedt av falske institusjoner, blir brukt under utdanningen.
- Regjeringen foreslo endelig at de institusjonene som har valgt rektor *skal* ha en administrerende direktør som er fast ansatt, ikke på åremål.

Det meste begrunnes med at man styrker studentenes rettigheter. Men styrking av studentenes formelle rettigheter vil naturligvis gå på bekostning av både institusjonens og de ansattes muligheter til å finne skjønns- og tillitsbaserte løsninger.

Overordnet sett dreier alle disse tiltakene seg om at regjering og Storting *ikke har tillit* til at institusjonene eller dens ansatte er i stand til å ivareta studentenes interesser – som derfor må lovfestes og følges opp av tilsyn fra departementer og direktorater.

Alle disse forslagene ble *enstemmig vedtatt* av Stortinget i juni 2021 – *samtidig som de rødgrønne lovet en tillitsreform*. I innstillingen fra stortingskomiteen skrev medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti at de «vil ha en tillitsreform i universitets- og høyskolesektoren, som erstatter utstrakt detaljrapportering, dokumentasjon og tilsyn». Men deretter sluttet også de rødgrønne seg til alle de nye detaljerte reglene.[21]

Den åpenbare motsetningen mellom ønsket/løftet om tillitsreform i det første avsnittet og den uforbeholdne støtten til nye, detaljerte krav til universitetene og deres ansatte, blir ikke drøftet. Sektorens samlede motstand mot obligatorisk innføring av to sensorer blir for eksempel ikke nevnt. Ønsket om å lovfeste nye individuelle rettigheter (som isolert sett naturligvis kan lyde fornuftig) trumfet i praksis ønsket om tillitsreform.

Overføring av makt fra staten til kommuner, underordnende etater og foretak

Det er mye som kan framstilles som en del av en tillitsreform. I januar 2023 vedtok styret i helseforetaket Oslo Universitetssykehus å nedlegge store deler av sitt fødetilbud. Vedtaket førte til politiske reaksjoner fra blant andre SVs byråd Sunniva Holmås Eidsvoll, Høyres ordførerkandidat Anne Lindbo og en Venstre-politiker. Aftenposten skrev på lederplass:

> Venstresiden i politikken snakker ellers om tillitsreform, men Eidsvoll viser ingen tillit her. Høyresiden forsvarer modellen med at helseforetakene selv skal disponere midlene best mulig, men Lindbo og Vea bryter med dette når de vil detaljstyre hvordan OUS organiseres.[22]

Aftenposten mener altså at helseforetaksmodellen fra 2003 er en slags tillitsreform fordi Stortinget gjennom den frasa seg deler av makta over sykehusene. For den ansatte eller de tillitsvalgte hjelper det ikke nødvendigvis så mye om makta flyttes fra departementet til foretaksledelsene.

Det samme kan sies når makt flyttes fra stat til kommuner. Den danske tillitsreformen har handlet mye om dette. Den sosialdemokratiske regjeringen under Mette Frederiksen som styrte fram til valget høsten 2022, kalte den Nærhedsreformen, og Frederiksen var i ord svært tydelig på at dette skulle være et *oppgjør med regelvekst og dokumentasjonskrav*. I 2020 varslet hun for eksempel at regjeringen vil gi sju danske kommuner

[21] https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-517l/?m=1

[22] Aftenposten 31.1.23.

«fuldstændig frihed på et udvalgt velfærdsområde»:[23]

> For eksempel; sammen med forældre og det pædagogiske personale får Helsingør lov til at skabe Danmarks bedste dagpleje, vuggestuer og børnehaver. Vi fjerner så meget statslig regulering og lovgivning som muligt. I stedet lader vi mennesker tage ansvaret selv. Vi lever i år 2020. Vi er en af verdens bedst uddannede befolkninger. Vi behøver ikke lovgive om alt mellem himmel og jord.

Mette Frederiksen presiserte videre at man også måtte fjerne regler som hennes parti hadde kjempet for:

> Det gælder minimumstimetal, elevplaner, klasselofter, nationale test – for bare at nævne nogle få svære eksempler. Ikke fordi, det er dårlig lovgivning – ikke fordi, det er forkerte hensyn, men fordi vi skal turde lægge ansvaret ud lokalt. De enkelte institutioner får friheden: Ledere, medarbejdere, borgere. Til gengæld forpligter de sig på at levere bedre resultater. For med friheden, ja – der følger ansvaret.

I august 2021 ble det så vedtatt tre lover som la rammene for Nærhedsreformen, for henholdsvis barnehage/skole, helse og arbeidsmarked. I loven om barnehager og skoler gis kommunene anledning til å la være å følge Folkeskoleloven.[24]

Loven flytter i prinsippet makt fra sentralmyndighetene til de *kommunale myndighetene*, altså i utgangspunktet ikke til de fagansatte.[25] Loven åpner også for at det kan være ulike regler i ulike skoler i en kommune. Vedtaket demonstrerer derfor at de ansatte og deres organisasjoner må engasjere seg tydelig i den kommunale saksbehandlingen for å sikre at reformene faktisk blir tillitsbaserte og ikke bare flytter måling og ansvaret for målingene fra statlig til kommunalt nivå.

Det foreløpig mest omfattende deltiltaket i den norske tillitsreformen skjer også i kommunesektoren. Kommunaldepartementet har signalisert at kommuner kan sende inn søknader om å få starte forsøk. Det heter i en pressemelding:

> Formålet med forsøk er å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og forvaltningsnivåer. Å forbedre den offentlige tjenesteytingen overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse er særlig prioritert. I forsøk som omfatter folkevalgte organer skal det legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer.[26]

Selve utlysingen kommer i mai 2023, og det er ikke klart hvordan rammene for forsøkene vil bli. Men regjeringen er tydelig på at det ikke vil bli gitt noen allmenne fritak for lover og regler slik det har skjedd i Danmark. Forsøkene skal skje innenfor den eksisterende Forsøksloven, eller kommunene skal ta i bruk de åpningene for forsøk som finnes i annen relevant lovgivning.

I kommunene synes det å være særlig interesse for å overføre makt over planarbeidet fra staten til kommunene. Det er åpenbart en følge av at Fylkesmannen/

---

[23] https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-den-6-oktober-2020/

[24] https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/880

[25] Etter valget i 2022 dannet Frederiksen en ny «over midten»-regjering med Venstre og det nye sentrumspartiet Moderaterne, som er etablert av den tidligere Venstre-leder og statsminister Lars Løkke Rasmussen. Det er foreløpig nokså uklart hvordan denne nye regjeringen vil følge opp Nærhedsreformen, men Frederiksen ga i årets «nytårtale» uttrykk for at linja ligger fast.

[26] https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/forsok-i-kommunesektoren/id2353920/

Statsforvalteren ofte legger mer vekt på natur- og miljøvern enn kommunene selv i slike saker.

Anbud og tillit

En siste utfordring for en tillitsreform er at den ikke lar seg kombinere med konkurranseutsetting. Man kan nok i teorien tenke seg at private selskaper kan styre og lede sine egne ansatte med mer tillit enn tvang, men *selskapene* kan ikke styres med tillit fordi deres mål er motsatte av de offentlige oppdragsgivernes. Det vises til en annen artikkel i dette nummeret av Samfunn og økonomi om profitt i private selskaper innenfor offentlige tjenester, og også til tidligere artikler om privatisering.

Cathrine S. Amundsen beskriver i Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare hvordan anbud og konkurranseutsetting av velferdstjenester har ført til at velferden i stadig større grad overtas av internasjonale finanskonserner som har fortjeneste og profitt som eneste mål:

> Avstanden mellom finansielle eieres mål og det offentliges formål med tjenestene skaper store styringsutfordringer. Muligheten til å følge pengene og dermed sikre en åpen demokratisk forvaltning av offentlige midler er tilnærmet fraværende. Velferdstjenestene lar seg ikke telle, måle og spesifisere i den grad at det offentlige sikres full kontroll. Det paradoksale er at i et forvaltningssystem burde dette vært et positivt kjennetegn, fordi det peker mot velferdstjenestenes egenart og evne til å tilpasse seg dem som trenger tjenestene. I nære tjenester skapes kvalitet nettopp gjennom fleksibilitet og individtilpassing, ikke gjennom nitid kontroll ovenfra. Kvaliteten i menneskenære velferdstjenester lar seg ikke kvantifisere og sammenligne i tall fordi mye av den skjer i de mange møtene fagprofesjonene har med dem de skal hjelpe. Dette utgjør mange ulike og individuelle møter mellom mennesker. I et markedsrettet system blir dette ukvantifiserbare et problem, og myndighetene forsøker å lage kontrollregimer som kan svare til velgernes krav om at skattepenger skal anvendes på rett måte. (Amundsen, 2022)

Derfor må det lages detaljerte og målbare avtaler som så selskapene må oppfylle blant annet gjennom måling og overvåking av sine ansatte.

I Hurdalsplattformen er avskaffing/reduksjon av anbud omtalt som en del av tillitsreformen. Men det er nå endret. I Kommunaldepartementet «inspirasjonsnotat» om tillitsreformen står det helt klart at av-privatisering *ikke* er en del av tillitsreformen, men en del av et annet prosjekt:

> Er reduksjon av markedsmekanismer en del av tillitsreformen? Nei, dette følges opp gjennom andre prosesser. Sentralt i den forbindelse er det offentlige utvalget som skal utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester, og som skal legge fram en nullprofittmodell for hver slik sektor. Utvalget skal også foreslå en juridisk definisjon for ideelle driftsformer.[27]

Hvorfor regjeringen på dette punktet åpent bryter (eller i det minste endrer) Hurdalsplattformen og hva slags konsekvenser det vil ha, er uklart. Men NHO har satt i gang en offensiv til fordel for de kommersielle velferdsprofitørene, og Høyre vil gjøre dette til en hovedsak i kommunevalgkampen i 2023. Endringen betyr at det vil være mulig for Arbeiderpartiet å fravike løftene om å «redusere markedsmekanismer» i velferdstjenestene *uten* at dette kan framstilles som et brudd på tillitsreformen.

[27] https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf

Hvor står vi i dag?

Overordnet kan vi si at ideene om tillitsreform foreløpig er fulgt opp i ord, men i mindre grad i forpliktende vedtak. Delvis er regjeringen svært opptatt av å formidle at tillitsreform er *vanskelig*. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har fått det overordnede ansvaret for reformen, og i KDDs «inspirasjonsnotat» legges det stor vekt på at tillit er viktig, men det påpekes også stadig at tilliten må begrenses. Det eneste konkrete forslaget av betydning som omtales er frikommuneforsøket.

I notatet heter det for eksempel:

> Tillitsreformen inneholder dilemmaer som må håndteres av de enkelte virksomheter i det daglige arbeidet. For eksempel må virksomheters behov for handlingsrom og faglig frihet balanseres mot viktige forvaltningsprinsipper som rettssikkerhet og likebehandling, og behov for etterprøvbarhet og kontroll. Et annet dilemma er ønsket om færre dokumentasjonskrav og mindre rapportering som må balanseres mot behovene for å dokumentere oppnådde resultater og behovet for å dokumentere at innbyggernes rettigheter er blitt ivaretatt.[28]

Med andre ord: Tillit står i motsetning til viktige prinsipper som rettssikkerhet, likebehandling og «behov for å dokumentere resultater». Det gjentas ofte at det er «unødvendig rapportering» som skal bort. Da blir spørsmålet *hvordan* og *av hvem* denne avveiningen skal gjøres. Hvem skal for eksempel *bestemme* hva som er «unødvendig» Det sies det lite om, bortsett fra at det *ikke er regjeringen*. Den er nemlig svært tydelig på at reformen skal utvikles nede i organisasjonene og virksomhetene. Den skal altså gjennomføres av de lederne som i stor grad er *mot* å gi fra seg makt.

I tillegg til motstanden mot å gi fagforeningene mer medbestemmelse gjennom hovedavtalen, tyder de tvetydige signalene om velferdsprofitørene i «Inspirasjonsnotatet» på at regjeringen har fått noe kaldere føtter enn Ap og Sp hadde da de skrev regjeringserklæring på Hurdalsjøen hotell høsten 2021.

Foreløpig har man derfor løst de mange dilemmaene med mange fine ord og mindre handling. Det betyr naturligvis ikke at kampen er tapt. Men det betyr at resultatene ikke kommer av seg selv. Hvis tillitsreformen skal fylles med et fornuftig innhold, er det helt avgjørende at fagbevegelsen og offentligheten engasjerer seg i debatten og i den praktiske utformingen av reformen.

[28] https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf

REFERANSER

Agenda (2021). *Tillitsreform på norsk.* Agenda-notat 1/2021. Oslo: Agenda.

Amundsen, C.S. (2022). Markedsstyringens konsekvenser i den offentlige velferdssektoren. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development,* 1(1), 67–71.

Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning: Ett ramverk.* (2. uppl.) (Samtal om tillit i styrning). Stockholm: Tillitsdelegationen.

Bjerke, P. & Eilertsen, R. (2015). *Samarbeid lønner seg.* De Facto rapport 2-2015. Oslo: De Facto.

Bonde, A. (2020). Løftepolitikk kontra tillitsreform. *Stat & Styring,* 30(4), 10–13.

Dalby, K. (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management.* Stiftelsen IMTEC. https://www.yumpu.com/no/document/read/34829284/omstilling-i-kommunene-med-fokus-pa-new-public-management

Eide, T. (2021). Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor?. *Stat & Styring,* 31(3), 4–7.

Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2021a). *Tillitsreform – mer enn ord.* Oslo: De Facto.

Eilertsen, R. & Bjerke, P. (2021b). *Tillit og medbestemmelse i Staten.* Oslo: De Facto.

Hovik, S., Stigen, I.M., Blekesaune, M. & Opedal, S. (2010). *Evaluering av kvalitetskommuneprogrammet. Sluttrapport.* Samarbeidsrapport. Oslo: NIBR/Nova/IRIS.

Skålnes, S., Askim, J., Dønnum, H. & Fløtre, A. (2002). *Evaluering av modellkommuneforsøket,* NIBR-rapport 2002:24. Oslo: NIBR.

Stugu, S. (2017). *Du har sparken.* Oslo: Manifest forlag..

Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2020). Samskaping fra ide til strategi. *Stat & Styring 4/2020,* 28–30.

Vatn, G. (2018). *Troen på tillitsreformen – en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune.* Master's thesis. OsloMet-storbyuniversitetet.

Fanny Voldnes statsautorisert revisor, cand.philol og
spesialrådgiver i Kommunekonsult og Fagforbundet

ARTIKKELEN ER
FAGFELLEVURDERT

VELFERDSTJENESTER SOM LØNNSOM GESKJEFT

I mediene har det høsten 2022 vært sagt og skrevet mye om velstående nordmenn som tar med seg oppsparte midler (formue) og flytter til utlandet for å unngå skatt. I denne artikkelen rettes oppmerksomheten mot personer som har inntekter og oppsparte midler fordi de eier selskaper som utfører velferdstjenester. Dette er selskaper som mottar tilskudd for å utføre velferdstjenester på vegne av det offentlige. Analysen her viser at de norske eierne av et av de store multinasjonale velferdsselskapene har 2 milliarder kroner i oppsparte midler per 31.12.2021, i tillegg til at de har tatt ut 295 millioner kroner i utbytte i perioden 2005–2021.

Det er godt kjent at ulikheten i Norge har vokst mye siden 1987. Likevel bør en oppsiktsvekkende rapport fra SSB høsten 2021 være en vekker for mange (SSB 2021).[1] Rapporten viser nemlig at ulikheten i inntekt etter skatt[2] i Norge er langt større enn tidligere antatt. Det skyldes at ikke all inntekt er medregnet i den størrelsen som SSBs offisielle statistikk måler. Den viktigste inntekten er tilbakeholdt overskudd i personlig eide selskaper.[3] Statistikken i SSBs rapport fra 2021 er generell og på overordnet nivå, og omfatter alle personer i Norge inklusive all slags inntekt fra all slags næringsvirksomhet.[4] I denne artikkelen undersøkes den økonomiske situasjonen for konkrete eiere av velferdsselskaper når vi tar hensyn til SSBs rapport om at ikke all inntekt er tatt med i den offisielle statistikken.

Det er gjort en gjennomgang av det vi kan omtale som Norlandia-konsernet. Selskapet er interessant fordi det er det første norskeide multinasjonale konsernet som driver virksomhet innenfor flere velferdstjenester. Norlandia driver barnehager, flyktningmottak, sykehjem, barnevern og sykehoteller i mange land, og hadde salgsinntekter på seks milliarder i 2021.[5]

For å finne ut av hvor mye inntekter som mangler i den offisielle statistikken fra SSB, er det nødvendig å identifisere de privateide selskapene bak Norlandia-konsernet og hvordan konsernet er organisert juridisk. Her er det brukt offentlig tilgjengelig informasjon fra Brønnøysundregistrene. Spesielt viktig er årsregnskaper med noteopplysninger, hvor det i tillegg til økonomisk informasjon er opplysninger om eiere (aksjonærer) og datterselskaper.

I tillegg er det brukt informasjon fra Skatteetatens skattelister som viser personlig inntekt og formue. Skattelistene var tidligere åpne og offentlig tilgjengelige. Søk i skattelistene er fortsatt mulig, men den som blir søkt på har siden 2014 fått beskjed om

[1] Rolf Aaberge, Magne Mogstad, Ola L. Vestad og Arnstein Vestre: *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre.* SSB 2021/33.

[2] Her definerer SSB *inntekt etter skatt* som rapportert inntekt etter skatt i skattemeldingene med tillegg av personlig eiers andel av tilbakeholdt overskudd i private selskaper, verdien av boligtjenester for boligeierforhold, kapitalgevinster for bolig og annen fast eiendom og verdipapirer (unntatt aksjer), og fratrukket en hypotetisk utbytteskatt, SSB 2021, ss. 10, 11 og 29.

[3] SSB 2021, s. 10. *Selskapsinntekt som ikke utbetales som utbytte*

[4] SSB 2021, ss. 15 og 17.

[5] Årsregnskapet for 2021 for konsernet Norlandia Health & Care Group AS.

Foto: AdobeStock

hvem som ber om informasjonen. I denne artikkelen er de personlige eierne av eierselskapene anonymisert.

Norlandia-konsernet

Årsregnskaper fra 2011 til 2021 viser at virksomheten i Norlandia er organisert i en komplisert juridisk selskapsstruktur[6] som dessuten har vært i stadig endring.[7] Det er en vanlig utvikling av selskaper i i næringslivet at selskaper etableres, «vokser» gjennom oppkjøp, blir «modne» og til sist i mange tilfeller selges. Fram til 2016 var det Norlandia Care Group AS, etablert i 2007, som var hovedselskapet for driften av velferdstjenestene i konsernet.

Framstillingen i figur 1 viser Norlandia-konsernets selskapsstruktur i 2019. Øverst i figuren er eierne og eierselskapene, og nederst er driftsselskapene. Årsregnskaper for 2019 viser at hovedselskapet for drift av velferdstjenester nå er morselskapet Norlandia Health & Care Group AS som er heleid av det Oslo-baserte selskapet Hospitality Invest AS. Hospitality Invest AS eier også flere andre selskaper, blant annet Norlandia Hotel Group AS. Hospitality Invest AS eies av flere personer gjennom personlig eide selskaper, men kontrolleres av to personer gjennom de personlig eide selskapene Mecca Invest AS og Klevenstern AS. Det er inntekter fra slike personlige eierselskaper som SSB mener mangler i den offisielle rapporteringen på personnivå. Dagens Næringsliv har omtalt disse selskapene som eiernes «sparebøsser».[8]

Det er som sagt foretatt omorganiseringer i Norlandia-konsernet flere ganger i perioden 2011–2021[9], både i driftsselskapene og i eierselskapene, men konsernet kontrolleres fortsatt av de samme eierne gjennom personlig eide aksjeselskaper. Velferdstjenestene drives og utføres gjennom flere selskaper som har selskapet Norlandia Health and Care Group AS som morselskap, jf. figur 1. Mens selskapet tidligere drev i litt mindre skala med barnehager, sykehotell og omsorgstjenester i Norge, er virksomheten nå utvidet til også å omfatte flyktningmottak og barnevern i Norge, Sverige, Finland, Tyskland og Nederland. I figur 1 vises hvordan barnevernsselskapet Aberia AS eier fire datterselskaper i Norge og ett i Sverige, under den stiplede røde linja som er «landegrensa». Av årsberetningen til Norlandia Health & Care Group AS framgår at selskapet har planer om videre ekspansjon.[10] Alle driftsselskapene er indirekte eid av Hospitality Invest AS, som er merket rødt i figur 1. Det er disse driftsselskapene, som er merket hvite eller lysegule i figuren, som inngår avtaler med kommuner, fylkeskommuner eller helseforetak om å drive barnehager eller flyktningmottak, og drifte barnevernstjenester eller sykehotell. Gjennomgangen av årsregnskapene viser også at konsernet har et eget bemanningsforetak i Otigagruppen som betjener driftsselskapene med bemanning. Per 31.12.2019 hadde konsernet Hospitality Invest AS rundt 12 000 midlertidig ansatte blant sine 23 000 ansatte.[11] Antallet midlertidige ansatte er et viktig tema som bør følges opp, men som faller utenfor rammen av denne artikkelen.

I 2019 ble det drevet barnehager gjennom to selskaper: Norlandia Preschools AS og

---

[6] Blant annet internt notat til Fagforbundet Oslo 27.11.2012.

[7] Blant annet etableringen av Norlandia Care Group i 2007, avviklingen av Norlandia Healthcare Holding AS og etableringen av Nordic Health and Care Group AS i 2011. Norlandia, Property Care AS og Boganes Omsorgsdrift AS ble innfusjonert i Nordic Care Norge AS i 2012.

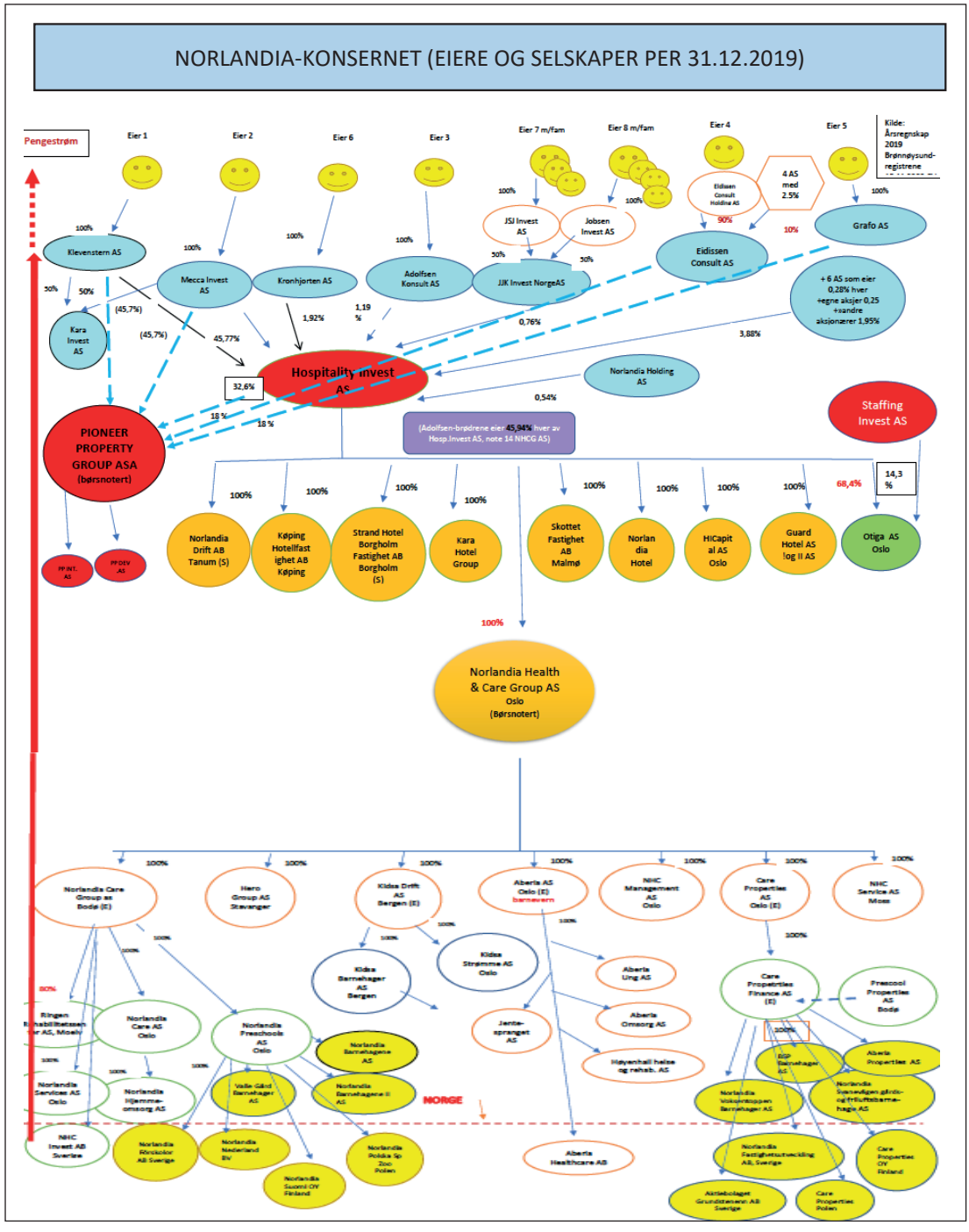
[8] https://www.dn.no/magasinet/dokumentar/skatt/formue/fritaksmetoden/norges-rikeste-far-80-milliarder-i-skattefrie-inntekter-i-aret/7-1-z_r7vzct

[9] Norlandia Heath & Care Group AS ble etablert i 2016, og besto av Norlandia Care Group AS, Aberia Healthcare AS, Kidsa barnehager AS, Hero Group AS og deler av Otiga AS. Pioneer Property Group ASA ble etablert i 2015.

[10] Årsberetningen for Norlandia Health & Care Group AS for 2019.

[11] Hospitality Invest AS, styrets beretning for 2019, s. 12, første kolonne.

Figur 1 [12]**.** I selskapsstrukturen til Norlandia-konsernet er de mørkegule selskapene morselskaper for driftsselskaper lenger nede i strukturen. Her er bare driftsselskapene i Norlandia Health & Care Group AS vist. Hospitality Invest AS, her i rødt, er eiernes hovedselskap som eies gjennom personlige aksjeselskaper, som her er i blått. Selskapet Pioneer Property Group ASA er også merket i rødt ytterst til venstre i figuren. Den blå stiplede linja viser eierselskapene til Pioneer Property Group AS.



[12] Kilde: Årsregnskaper for 2019 fra Brønnøysundregistrene.

Kidsa Barnehager AS, som utgjorde 316 «enheter» i Norge, Sverige, Finland, Polen og Nederland. Det ble drevet ytterligere 32 barnehager administrert av avtaler gjennom Norlandia Holding Europe (joint venture mellom Hospitality Invest AS og Norlandia Health & Care Group AS), mens 26 barnehager i Tyskland ble drevet gjennom selskapet Wektia, som er 50 prosent eid av Norlandia Health & Care Group AS.[13]

Norlandia-eiernes «sparebøsser»

Norlandia-konsernet og Hospitality Invest AS er kontrollert av to personer gjennom deres personlig eide selskaper Klevenstern AS og Mecca Invest AS. Ifølge årsregnskapet for 2019 eier de 45,9 prosent hver av aksjene i Norlandia Health & Care Group AS, altså til sammen 91,8 proent.[14] De resterende 8,2 prosentene er eid av flere personer som har små andeler i Hospitality Invest AS. Norlandia Health & Care Group AS, som er morselskapet for selskapene som mottar tilskudd for å drive velferdstjenestene, er heleid av Hospitality Invest AS.

Det interessante her er å finne ut om det går pengestrømmer fra driftsselskapene via morselskapet Norlandia Health & Care Group AS og eierselskapet Hospitality Invest AS, og videre opp til de personlig eide selskapene, markert som den røde pila i figur 1.

En gjennomgang av de personlig eide eierselskapene til Hospitality Invest AS i perioden 2005–2021 viser at det er betydelige inntekter som er akkumulert i eierselskapene. Det gjelder Klevenstern AS, Mecca Invest AS, Adolfsen Consult AS, Eidissen Consult Holding AS, Grafo AS, JSJ Invest AS, Jobsen Invest AS, JKJ Invest Norge AS og Kronhjorten AS. Dette kommer til uttrykk ved at disse personlig eide selskapene har en samlet egenkapital på over 2 milliard kroner per 31.12.2021. Av dette er

Figur 2. Akkumulert egenkapital og utbytte per 31.12.2021 i de personlig eide eierselskapene.

27.3.2023			
Årstall	**2021**	**2021**	**2021**
Selskaper (personlig eid)	**EK 2021**	**AK 2021**	UTBYTTE
Klevenstern AS	593 388 231	9 409 773	20 000 000
Mecca Invest	619 247 348	9 523 698	20 000 000
Adolfsen Consult AS	12 152 073	100 000	0
Eidissen Consult Holding AS	110 570 067	132 000	10 000 000
Grafo AS 4)	651 156 301	100 000	32 000 000
JSJ Invest AS	15 520 383	653 400	0
Jobsen Invest AS	1 399 287	30 000	200 000
JJK Invest Norge AS. 2)	3 429 152	270 000	0
Kronhjorten AS	2 900 184	200 000	0
SUM	2 009 763 026	20 418 871	82 200 000
SUM UTBYTTE 2005-2021			294 705 000
AKKUMULERT/OPPTJENT EGENKAPITAL = EGENKAPITAL(EK) MINUS AKSJEKAPITAL(AK)	1 989 344 155		

[13] Hospitality Invest AS, styrets beretning for 2019, s. 12, andre kolonne.

[14] Årsregnskapet til Norlandia Health & Care Group AS, note 14, s. 74.

[15] I regnskapsloven brukes innskutt og opptjent egenkapital (RL § 6-2 punkt c), mens aksjeloven bruker bundet og fri egenkapital (AL § 3-1). Aksjekapitalen er verdien av det eierne har bidratt med i *innskutt kapital*.

det bare rundt 20 millioner kroner som er aksjekapital[15], og som ikke uten videre kan tas ut som utbytte.[16] I regnskapsloven brukes begrepene innskutt og opptjent egenkapital. Mens aksjekapitalen er verdien av det eierne har bidratt med i *innskutt kapital,* kan *opptjent egenkapital* i vår sammenheng forstås som summen av tilbakeholdte, årlige overskudd.

Det er tatt ut betydelig utbytte fra disse personlig eide selskapene i perioden 2005–2021, totalt 295 millioner kroner, av dette 82 millioner kroner i 2021. I 2020 ble det tatt ut 87,5 millioner kroner i utbytte og 10 millioner kroner i 2019. I tillegg er det tilbakeholdt overskudd[17] på rundt 150 millioner kroner i Norlandia Health & Care Group AS i 2021.

Den akkumulerte egenkapitalen i selskapene i 2021 er summen av årlig, opptjent egenkapital gjennom flere år i de personlige eierselskapene,[18] men fratrukket det som er tatt ut i utbytte av de personlige eierne. Den akkumulerte egenkapitalen per 31.12.2021 er sparebøssa til hver enkelt eier på dette tidspunktet.

To av selskapene i figur 2 har ikke aksjer i Hospitality Invest AS per 31.12.2021, men eide 18 prosent av aksjene i eiendomsselskapet Pioneer Property Group ASA (merket rødt i figur 1) som solgte barnehagebygninger i 2019, jf. punktet senere i artikkelen om «gevinst ved salg». Det gjelder Grafo AS og Eidissen Consult Holding AS, som begge er personlig eide selskaper. En av de personlige eierne her er også styremedlem i Hospitality Invest AS.

Grafo AS og Eidissen Consult Holding AS eide 18 prosent hver av Norlandia Care Group AS fram til en omstrukturering i 2016[19], og har etter det hatt 18 prosent eierskap i Pioneer Property Group ASA, som ble etablert i 2015.[20] Det er derfor naturlig å ha disse selskapene med i oversikten over akkumulert egenkapital i denne sammenhengen, selv om de to selskapene også har aksjer i andre selskaper.

Norlandia-eiernes inntekter

Av skattelistene kan vi se hvilke inntekter og formue de største eierne av Norlandia Health & Care Group AS har og har hatt i perioden 2011–2021.

Personlig inntekt og formue er relevant informasjon for offentligheten i denne sammenhengen. Det er nødvendig å undersøke

Figur 3. Inntekter til store personlige eiere av Norlandia Health & Care Group AS gjennom personlige eierselskaper fra 2011 til 2021 ihht. skattelistene.

INNTEKTER EIERE AV NHCG IHHT. SKATTELISTENE									
				Dato; 23.1.2023					
Årstall	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2014	2013	2011
Eier 1	23 242 915	17 729 543	13 577 408	15 736 000	9 533 553	13 300 000	37 000 000	799 000	800 000
Eier 2	23 315 858	17 170 631	12 503 154	13 501 000	11 478 079	8 300 000	52 000 000	845 000	685 000
Eier 3	675 053	3 519 343	1 947 288	526 000	746 963				1 100 000
Eier 4	10 409 373	29 259 932	10 264 504	1 565 000	1 065 882	30 600 000	8 000 000	3 700 000	908 000
Eier 5	32 253 208	0	1 434 934	10 536 000	461 172	20 600 000	144 000	277 000	1 000 000
SUM	**89 896 407**	**67 679 449**	**39 727 288**	**41 864 000**	**23 285 649**	**72 800 000**	**97 144 000**	**5 621 000**	**4 493 000**

[16] Aksjeloven har formelle regler om nedsettelse av aksjekapitalen med meldinger, kreditorfrister osv., jf. AL kap. 12. Generelt er teknisk utbytteramme egenkapital redusert med aksjekapital på beslutningstidspunktet, pålydende egne aksjer og kreditt, jf. aksjelovens § 8-1 flg., og innenfor definisjonen av forsvarlig egenkapital i AL § 8-1, 4. ledd, jf. § 3-4.

[17] Årsregnskapet for 2021 for Norlandia Health & Care Group AS viser at sum egenkapital er 472 millioner kroner, hvorav 312 millioner er aksjekapital.

[18] Økning i egenkapital kan også skyldes kapitalutvidelse gjennom ny innskutt egenkapital.

[19] Årsregnskap for Norlandia Care Group AS 2013, note 21, s. 52.

[20] Årsregnskapet Pioneer Property Group ASA for 2019, note 6, s. 64.

konkrete personer for å kunne vise hvor attraktivt det er å utføre velferdstjenester på vegne av det offentlige. Ulikhet dreier seg ikke bare om statistikk, men om personer. Derfor bidrar informasjonen på personnivå i denne sammenhengen til å forklare noe om hvorfor forskjellene i befolkningen i Norge øker. Personene er her anonymisert som eier 1 til eier 5.

Figur 3 viser inntekter for fem eiere i perioden 2011–2021 i henhold til skattelistene. Dette er alminnelig inntekt eller nettoinntekt fratrukket skatt. Men i disse inntektene mangler altså viktige årlige inntektskomponenter. I denne sammenhengen gjelder dette årlige, tilbakeholdte overskudd i de personlige eierselskapene som er vist i figur 2.[21] Akkumulert for alle eierne av Norlandia Health & Care Group AS utgjør dette rundt 2 milliarder kroner per 31.12.2021 som vi har vist tidligere.

Hvor mye kommer fra velferdsselskapene?

Hvor stor andel av eierselskapenes inntekter som kommer fra selskapene som driver *velferdstjenester*, kan vi ikke si sikkert. Analysen av årsregnskapene i perioden 2013–2021 viser imidlertid at av totalt 294 millioner kroner som er gitt i utbytte til de personlig eide eierselskapene, kommer 244 millioner kroner fra Hospitality Invest AS. Som tidligere nevnt er det dette selskapet som eier selskapene som driver barnehager, barnevern, flyktningmottak og sykehotell. Et betydelig beløp har også blitt tilført de samme eierne gjennom salg av barnehageeiendommer i 2019, og som vi viser senere at skjedde med stor gevinst.

Segmentinformasjonen i årsregnskapet til Hospitality Invest AS i 2019 viser at driftsoverskuddet fra velferdstjenester utgjør 284 millioner kroner, bemanning ga 15 millioner kroner i overskudd, mens hotelldrift ga negativt resultat med 58 millioner kroner. Det siste skyldes sannsynligvis koronapandemien. Andelen av omsetningen i årene 2019, 2020 og 2021 er ganske stabil for velferdstjenestene, og ligger på mellom 60 og 64 prosent. Driftsoverskuddet steg fra 33 prosent i 2019 til 56 prosent i 2021.[22] Dette sannsynliggjør at en betydelig andel av oppsparte midler i de personlige eierselskapene kommer fra selskaper som utfører velferdstjenester.

Norlandia-eiernes formue

Skattelistene viser også formue på personnivå. Ifølge skattelistene for 2021 har de to hovedeierne en skattemessig formue på 407 millioner kroner hver, til sammen 814 millioner. Den samlede skattemessige formuen til alle Norlandia-eierne økte fra 112 millioner i 2011 til nesten 1,5 milliarder kroner i 2021.

Hvor stor andel av formuen som skyldes eierskap til Norlandia-selskaper som driver velferdstjenester, er det ikke mulig å se ut fra offentlig tilgjengelig informasjon. Men noe generelt kan vi si. I oppgitt skattemessig formue er både hus, bil, hytter og lignende medregnet, men også verdien av aksjer i selskaper.[23] På Kapitals liste over Norge rikeste står de to hovedeierne av Norlandia-konsernet på delt 70. plass, med en beregnet formue hver på 5,2 milliarder kroner, til sammen 10,4 milliarder.[24] Forskjellen på skattemessig formue og reell formue som i Kapitals liste, kommer her til uttrykk.

Et klart uttrykk for forskjellen på skattemessig og reell formue kommer fram ved salg av aksjer. En av årsakene er at salgsprisen på aksjene er basert på framtidig inntekt i selskapet. Når den framtidige inn-

[21] SSB 2021, ss. 10–11.

[22] Årsregnskapene for Hospitality Invest AS 2019, 2020 og 2021, note 4: *Segmentinformasjon.*

[23] Beregning av ligningsformuen er regulert i skatteloven.

[24] https://www.kapital.no/kapital-index/norges-400-rikeste

tekten er tilskudd fra det offentlige, har det ofte gitt en høy pris, med tilhørende stor gevinst. Salgssummen og salgsgevinsten ved Pioneer Property Group ASAs salg av barnehageeiendommene i 2019 viser hvor stort utslag i gevinst dette kan ha.[25]

Konklusjonen av analysen av årsregnskaper og skattelister er at det er økonomisk lukrativt på flere måter for Norlandia-eierne å drive velferdstjenester på vegne av det offentlige.

Hvordan «sparebøssa» ble til

Det som gjør slike sparebøsser mulig, er den juridiske organiseringen og den såkalte fritaksmetoden.[26] Etter at nye skatteregler trådte i kraft 1.1.2006, er utbytte- og gevinstbeskatning på aksjer i hovedsak fritatt for skatt når det overføres fra ett selskap til et annet med samme eiere i Norge eller EØS-området.[27] Utbytte er reelt sett skattepliktig først når det utbetales til person.[28]

En overgangsregel om skattefri etablering av holdingselskaper (eierselskaper) førte til at det ble registrert nesten 40 000 nye slike i Brønnøysundregistrene fra skattereformen var behandlet og fram til fristen 31.12.2005.[29] Denne tilpasningen gjorde også noen av de personlige eierne av Norlandia-konsernet. Både Mecca Invest AS og Kronhjorten AS ble etablert i denne perioden. Ifølge Alstadsæter, m fl. overførte 8 prosent av norske aksjonærer alle sine aksjer til slike holdingselskaper de siste månedene i 2005 (Alstadsæter m.fl., 2017). Slik holdingselskaper kalles gjerne «e-selskapene», fordi regelen ble hjemlet i skattelovens § 2-38 punkt e).

I SSBs rapport konkluderes det med at beløp som er oppspart av eiere i slike selskaper har økt mye siden 2006 (SSB, 2021). Dette er et eksempel på hvordan næringslivet tilpasser seg regelverket, helt lovlig. Det gjelder også selskaper som mottar tilskudd for å utføre oppgaver på vegne av det offentlige. Det finnes mange slike eksempler når det gjelder barnehager. Allerede i 2008 ble for eksempel en liten barnehage i Grimstad organisert med flere selskaper i en konsernstruktur med et personlig eid eierselskap øverst (Voldnes, 2018).[30] En analyse i 2018 viste at selskaper som drev barnehager fikk store gevinster fordi de fikk dekket utgifter som de ikke hadde til pensjon for ansatte (Jensen et al., 2018).[31] En undersøkelse av 12 solgte barnehager i 2016 viste at en gevinst på 452 millioner kroner ble «satt på vent» som tilbakeholdt overskudd (Antonsen, 2019).[32] I NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten* vises at oppspart egenkapital er økt med til sammen 470 millioner kroner i sektorene barnehage, barnevern og asylmottak fra 2017 til 2018.[33]

Hvordan flyttes penger til eiere?

Utbytte og konsernbidrag er overføringer mellom selskaper som framkommer åpent i årsregnskapene. Ut over det finnes det lite offentlig tilgjengelig informasjon som gjør det mulig å følge pengestrømmer fra selskaper til eiere. Generelt vet vi likevel hvordan penger flyttes. I det følgende kommenteres

---

[25] Ida Søraunet Wangberg, Fagbladet 4.2.2022: https://fagbladet.no/nyheter/fikk-offentlig-stotte-for-a-bygge-barnehager-na-har-eierne-tjent-milliarder-pa-a-selge-bygningene-til-utlandet-6.91.853848.f0c6ba6d8c

[26] https://fiken.no/forklarer/fritaksmetoden

[27] Fritaksmodellen: Skattefritt utbytte krever mer enn 90 prosent eierforhold. Da skal 3 prosent av utbyttet beskattes med 22 prosent.

[28] Aksjonærmodellen: Personlig aksjonær skattlegges som alminnelig inntekt, 22 prosent i 2021. Med oppjustert faktor på 1,44 ga dette en reell skattesats på 31,68 prosent i 2021.

[29] https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2005-2006/inno-200506-001.pdf, s, 100.

[30] Fanny Voldnes: «Lovlig rik på barnehager?» I *Kampen om barndommen.* Tove Heggen Larsen (red.). Res Publica 2018.

[31] Bjarne Jensen: *Kommersialisering av velferdsgodene.* Høgskolen Innlandet 2-2018.

[32] Stein Antonsen: Gevinst ved salg av barnehager. *Samfunn og økonomi,* 1 & 2, 2019.

[33] NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten,* s. 403.

noen vanlige metoder ut fra dagens regelverk.

Gevinst ved salg

En viktig metode for å flytte penger skjer ved gevinst oppnådd ved salg av virksomhet eller deler av virksomheten. Sommeren 2019 ble det kjent at Norlandia-konsernet hadde solgt 170 eiendommer i Norge, Sverige og Finland, for det meste barnehagebygninger. Disse var eid av det børsnoterte selskapet Pioneer Property Group ASA[34], som er kontrollert av Kristian og Roger Adolfsen, jf. figur 1. Salgsprisen var på 2,7 milliarder kroner, og kjøperen var et internasjonalt selskap som er forvaltet av det australske pensjonsfondet Whitehelm Capital.[35]

Av årsregnskapet til Pioneer Property Group ASA framgår det at selskapet delte ut 200 millioner kroner i utbytte i 2019. I tillegg ser det ut til at det er utbetalt ekstraordinært utbytte på 284 millioner, altså totalt 484 millioner kroner.[36] Fram til 1.1.2021 var det mulig å utdele ekstraordinært utbytte ut fra en mellombalanse som ikke var offentlig tilgjengelig fordi det ikke var krav om at den skulle sendes til Regnskapsregisteret i Brønnøysundregisteret.[37]

Som de største eierne av selskapet fikk selskapene til de to hovedeierne store gevinster av salget, som igjen endte som personlig utbytte på 25 millioner kroner til hver av dem i 2019. I tillegg tok en tredje eier, eier 4 i figur 3, ut 37 millioner kroner fra sitt personlig eide selskap i 2020 og 10 millioner kroner i 2021.[38] Den fjerde storeieren, eier 5 i figur 3 foran, tok ut 32 millioner i 2021 gjennom sitt personlig eide selskap, som ifølge årsregnskapet også har mange andre investeringer som utbytte eventuelt kan komme fra.[39]

Det er flere lignende eksempler. I 2020 solgte eierne av barnehagekonsernet Læringsverkstedet 138 barnehagebygninger til det svenske eiendomsselskapet SBB for 4,25 milliarder kroner. Deler av oppgjøret skjedde i aksjer som gir rett til senere utbytte. I en kronikk i DN skriver samfunnsøkonom og jurist Gøril Bjerkan veldig treffende: «Læringsverkstedets eier har brukt barnehager til å selge verdien av framtidige, offentlige tilskudd på rot, og i tillegg sikret seg at framtidig overskudd kan tas ut som utbytte på aksjer i selskapet som har kjøpt barnehage-eiendommene».[40]

Konserninterne transaksjoner

Mellom selskaper i et konsern overføres penger gjennom konserninterne transaksjoner. Slike transaksjoner er beskrevet av mange i flere sammenhenger.[41] Et internsalg kan være salg av varer og tjenester. I noen konserner kan fellestjenester utføres av et selskap som selger tjenester til et av de andre selskapene i konsernet, som behandling av lønn, renhold, IKT-tjenester og management. Ved å ta høye priser på tjenestene, flyttes penger fra ett selskap, gjerne et driftsselskap, til andre konsernselskaper. Det vil gi lavere lønnsomhet i driftsselskapet, og øke resultatet i selskapet som selger tjenesten.

Penger kan også overføres på denne måten til utenlandske konsernselskaper. Da er motivasjonen gjerne å få lavere beskatning. Alle slike transaksjoner omfattes av prinsippet om «armlengdes avstand», og at fastsettelse av pris derfor skal skje på samme vilkår som for uavhengige parter. Særlig utfordrende er det hvis det som skal

---

[34] Børsmelding 9.10.2019: https://newsweb.oslobors.no/message/486791

[35] Bl.a. Dagbladet 10.10.2019.

[36] Årsregnskapet til Pioneer Property Group ASA 2019, s. 3, jf. note 5 s. 63.

[37] Aksjeloven §§ 8-2 a, 8-2, b og 8-2, c.

[38] Årsregnskapet for Eidissen Consult Holding AS for 2020 og 2021.

[39] Årsregnskapet for Grafo AS for 2019, note 4.

[40] Gøril Bjerkan i DN 17.3.2022: https://www.dn.no/fredagskronikken/barnehager/politikk/sbb/kronikk-barnehager-pa-randen-tid-for-storrengjoring/2-1-1185663

[41] For eksempel i NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*, s. 137, 391–394.

beregnes innebærer sjeldne typer vurderinger av immaterielle eiendeler, varemerke og teknologi. Derfor er utfordringen selve prissettingen og kontrollen av den.

Konsernkontosystem

Mange konserner har konsernkontosystem. For eksempel kan et konsern ha en felles bankkonto for alle sine selskaper. Dette er en stor kontrollutfordring spesielt der det er sektorregulering, som for et konsern med barnehager betyr å ha én felles bankkonto for alle barnehagene. Stortinget har nå vedtatt at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt, i håp om at blant annet dette kontrollbehovet blir bedre ivaretatt, sammen med et forbud mot lån mellom selskaper i samme konsern. Endringen trer i kraft fra 1.1.2023,[42] men det er fortsatt uklart om konsernkontosystemet vil være mulig for barnehager etter det. Konsernkontosystemet vil uansett fortsatt være mulig for andre deler av velferdskonserner.

Gjeld og renter mellom selskaper i konsern

Adgangen til lån mellom selskaper i et konsern er mye diskutert, spesielt på grunn av adgangen til å trekke fra rentekostnader. Dette har vært en viktig måte å flytte overskudd mellom konsernselskaper på, også fra ett land til et annet, og har vært forsøkt regulert og endret flere ganger.[43] Disse reglene er primært laget for å hindre overskuddsflytting mellom land, i og med at motivet fra eiernes side er å spare skatt.

Mange foreslåtte tiltak overfor velferdsselskaper

Både akademiske miljøer og interesseorganisasjoner har i lang tid belyst de bekymringsfulle konsekvensene av at ulikheten er økende i Norge. I den sammenhengen har det vært fremmet forslag for å bedre kontrollen med tilskudd som blir gitt til private selskaper for å utføre tjenester på vegne av det offentlige. For eksempel foreslo Fagforbundet at kommuner burde ha en egen lovhjemmel for å kunne påse at slike tilskudd blir brukt slik de er tenkt, da ny kommunelov ble behandlet i 2018.[44] Fagforbundet skrev i brev til Finansdepartementet i 2016 at regnskapslovutvalget burde vurdere krav om tilleggsinformasjon i årsregnskapet for selskaper som i hovedsak har sine inntekter fra det offentlige.[45] Tax Justice Norge har endelig fått gjennomslag for at Norge skal ha et åpent register over *reelle* eiere, og som de ønsker at blir enda bedre.[46] Publish What You Pay har fått gjennomslag for *Land-for-land-rapportering* for selskaper i Norge, og har foreslått at rapporteringen blir utvidet og til også å gjelde for alle konserner med selskaper i flere land, ikke bare for oljebransjen som i dag.[47] En slik *Utvidet-land-for-land-rapportering* viser inntekter, kostnader og betalt skatt fordelt på land, og presenteres i note til årsregnskapet.[48]

I NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten* foreslås flere gode, konkrete forslag knyttet til selskaper som utfører velferdsoppgaver på vegne av det offentlige. Noen av forslagene er fulgt opp, spesielt innenfor barnehagesektoren. Imidlertid er det en svakhet med rapporten at det ikke lå

---

[42] Hver barnehage må være et eget rettssubjekt. Stortingsvedtak 10.6.2022, Innst. 415 L, ikrafttredelse 1.1.2023.

[43] Eksempel på diskusjon om reglene: https://blogg.pwc.no/skattebloggen/tidligere-rentebegrensningsregel-i-strid-med-e%C3%B8s-avtalen

[44] https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet.pdf?uid=-Fagforbundet

[45] Brev til Finansdepartementet fra Fagforbundet 19.5.2016.

[46] TJN er ikke fornøyd med at det bare skal gjelde for eierskap som er direkte og indirekte større enn 25 prosent: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-03-01-2?q=Lov%20om%20reelle%20rettighetshavere

[47] I Norge er dette hjemlet i Regnskapslovens § 3-3 d, men forslaget er også fremmet i EU-parlamentet.

[48] Forslaget er også fremmet i EU-parlamentet: https://www.publishwhatyoupay.no/utvidet-land-land-rapportering-ullr

i mandatet å vurdere om det var mer hensiktsmessig at slik virksomhet blir drevet av det offentlige selv.

Regjeringen gjorde i forbindelse med Statsbudsjettet høsten 2022 noen endringer som også vil gjelde velferdsselskaper. En av de nye reglene gjør at de personene som har flyttet ut av landet etter 29.11.2022 ikke lenger kan ta ut oppsparte midler (sparebøssa) skattefritt hvis de flytter hjem etter fem år. Det kunne de ut fra den gamle regelen. Regelen har ikke tilbakevirkende kraft, og gjelder sannsynligvis ikke for de 32 som allerede var utflyttet per 29.11.2022.

I NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*, som ble presentert 19.12.2022, er denne innskjerpingen ett av flere forslag. Imidlertid er det bekymringsfullt at det ikke fremmes flere forslag og at man fortsatt nærmest bare «trår vannet» med utsagnet: «Studiene har avdekket behov for mer kunnskap om den effektive beskatningen av aksjonærer og om forholdet mellom regnskapsmessige og skattemessige overskudd i selskap».[49]

Hva bør gjøres?

Dagens Næringsliv har denne høsten hatt mange oppslag om velstående nordmenn som eier bedrifter og eiendommer og som har flyttet fra landet.[50] Det gjelder også eierne av barnehagekonsernet Læringsverkstedet, som har flyttet til Sveits.[51] Det er ingen offentlig tilgjengelig informasjon så langt om at de personlige eierne av Norlandia-konsernet som vi har undersøkt, har flyttet til utlandet. Alle disse var i 2021 skattepliktige til en norsk kommune ifølge skattelistene.

Spørsmålet som bør stilles er om det er mer hensiktsmessig at det offentlige i all hovedsak selv utfører velferdsoppgavene. Det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for de tjenestene det er snakk om. Det vil være mest hensiktsmessig at kommunen og fylkeskommunen også er dem som har ansvaret for oppfølging av pengebruken når andre enn det offentlige utfører oppgaven. Tjenestene og pengebruken er nært knyttet samme, også i kontrolløyemed.

Det er rimelig at andre som mottar tilskudd for å utføre en oppgave på vegne av det offentlige, leverer inn budsjett før de mottar tilskuddet, at de leverer årsregnskap ved årsavslutning og at det skjer en etterberegning. På denne måten vil kontrollen med offentlige penger bli langt bedre. Sannsynligvis vil et krav om at slik rapportering følger kommunale/fylkeskommunale regnskapsprinsipper være mest hensiktsmessig også for andre enn det offentlige. Da slipper man diskusjoner som dreier seg om størrelse på kapitalkostnad og overskudd. Grunnen er at det i de kommunale/fylkeskommunale regnskapsreglene skilles mellom hva som brukes til drift og hva som brukes til investering, og det vises mer- eller mindreforbruk i forhold til budsjett – ikke overskudd. Ut fra disse reglene vil avskrivninger, som er et beregnet beløp, bli erstattet av betalt låneavdrag, som er tilpasset kommuners og fylkers budsjettet- og bevilgningssystem, som er et system som er kjent for politiske beslutningstakere.

Oppsummering

Vårt økonomiske system legger til grunn at privat virksomhet søker maksimal avkastning på investert kapital, på kort eller lang sikt. Regelverket for næringslivet søker å regulere dette, men det ligger i næringslivets logikk å lete etter alle muligheter for å oppnå maksimal profitt. Denne artikkelen viser at også kommersielle aktører som får

[49] NOU 2022: 20, s. 68.
[50] For eksempel DN 2.12.2022.
[51] https://fagbladet.no/nyheter/barnehagemilliardarer-flytter-til-sveits----dette-er-ikke-en-sann-sveitsgreie-6.91.912248.a1df833021

tilskudd for å utføre oppgaver på vegne av det offentlige tilpasser seg regelverket og tar ut stor personlig fortjeneste. Per 31.12.2021 ligger omtrent 2 milliarder kroner i sparebøssa til personlige eiere av eierselskaper til Norlandia-konsernet, oppspart i perioden 2005–2021. I tillegg er det utbetalt 295 millioner kroner i utbytte fra de samme selskapene i samme periode til de personlige eierne, herav 82 millioner bare i 2021. Det er stor sannsynlighet for at en betydelig del av disse pengene kommer fra selskaper som har fått tilskudd for å utføre offentlige velferdstjenester.

Ifølge SSB er offentlig tjenesteproduksjon i seg selv viktig for lav ulikhet i befolkningen,[52] uavhengig av om det offentlige selv eller næringslivet utfører oppgavene. Ulike reguleringer med formål å begrense uttak av privat profitt når andre enn det offentlige utfører oppgavene, ser ikke ut til å ha hatt stor virkning. Analysen her viser at det er gode grunner til at det offentlige selv bør utføre oppgavene i velferdsstaten for å unngå ytterligere vekst i ulikhet. Derfor er det viktig at arbeidet som pågår med innskjerpende regelverk for barnehager og skoler, og regjeringens utvalg for avkommersialisering som skal foreslå endringer vedrørende velferdsoppgaver, ikke bare blir ytterligere flikking på et system som har vist seg å ikke virke.

Analysen understøtter at det offentlige selv bør utføre hovedtyngden av offentlige tjenester. Hvis andre skal utføre oppgaven, bør det kreves at disse aktørene leverer inn budsjett og årsregnskap ut fra de kommunale regnskapsreglene, og også kontrolleres av den som har det politiske ansvaret for oppgaven. Det vil bedre kontrollen med bruken av offentlige midler. Dette handler om befolkningens tillit til samfunnsmodellen vår fordi vi alle er med på å finansiere offentlige tjenester.

[52] Foredrag Rolf Aaberge, SSB 2.2.2006

Litteraturliste

Aaberge, R., Mogstad, M., Vestad, O.L. & Vestre, A. (2021). *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre.* SSB 2021/33.

Alstadsæter, A., Jacob, M., Kopczuk, W. & Telle, K. (2017). *Accounting for Business Income in Merasuring Top Income Shares Inegrated A ccrual Approach Using Individual and Firm Data from Norway.* NMBU, juni 2017.

Antonsen, S. (2019). Gevinst ved salg av barnehager. *Samfunn og økonomi,* 1 & 2, 2019.

Jensen, B. (2018). *Kommersialisering av velferdsgodene.* Høgskolen Innlandet 2-2018.

NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten.*

NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem.*

Voldnes, F. (2018). «Lovlig rik på barnehager?» I *Kampen om barndommen.* Tove Heggen Larsen (red.). Res Publica.

Voldnes, F. (2012). *Markedsretting av offentlig sektor. Virkemidler og alternativer.* Fagforbundet.

Voldnes, F. (2015). *Norlandia – hvor blir pengene av?* Internt notat i Fagforbundet. Oslo, 9. mars 2015.

Årsregnskaper fra Brønnøysundregistrene 2011–2021.

Gunnar Gussgard daglig leder Kommunekonsult AS

Privat eller kommunal drift av parkene i Oslo?

Allment tilgjengelige parker er et typisk kollektivt fellesgode. Det er likevel ikke uvanlig å betrakte selve parkdriften som en tjeneste som kan egne seg for å settes ut på anbud til private utførere. Driftsoppgavene kan i utgangspunktet – og tilsynelatende – avgrenses og beskrives nokså presist. Eksempelvis er parkdrift dermed omtalt som en «udbudsbar» tjeneste i Danmark. Dessuten eksisterer det et marked for mange parktjenester ved kjøp fra borettslag, sameier, andre private og statlige virksomheter og til dels fra privatpersoner. Dette er ikke tilfelle med en del andre kommunale tjenester, der kommunen selv er den eneste eller en svært dominerende aktør.

Spørsmålet i denne artikkel er om det faktisk er hensiktsmessig å konkurranseutsette parkdrift, eller om det er minst like fornuftig å drive parkene i kommunal egenregi. Dette kan vurderes generelt, men som det vil argumenteres for her, bør slike vurderinger også gjøres helt konkret. I denne artikkelen vises det til en rapport fra Kommunekonsult AS med slike vurderinger av parkdriften i Oslo kommune (Gussgard, 2021).

Parkdriften i Oslo kommune

Oslo kommune har en rekke parker. Tilgjengelige leke- og rekreasjonsområder med kommunalt driftsansvar i Oslo kommune som tettsted er i overkant av 20 000 dekar (pr. 2020, Statistikkbanken SSB). Noen av parkene er av høy kvalitet slik som Frognerparken, mens andre er mindre og enkle parkanlegg, eller grøntdrag langs turveier og strender. Parkene finnes i alle deler av byen. Noen av parkene har bydelene ansvar for, mens andre ivaretas av kommunen sentralt. Parkdriften til Oslo kommune har opp gjennom årene vært organisert på ulikt vis. Parktjenestene ble utført i en egen enhet fram til forvaltning og drift ble skilt og kommunen dannet sitt eget kommunale foretak, Park og idrett Oslo KF. Dette kommunale foretaket ble avviklet i 2009, og parkdriften har fra 2011 blitt utført av private leverandører på grunnlag av anbudskonkurranser. Driften har blitt delt opp i flere relativt store kontrakter som er satt ut på anbud flere ganger.

Kontraktene med private leverandører av parkdrift er i dag dels forvaltet av Bymiljøetaten, dels av bydelene og da i varierende grad i samarbeid og med hjelp fra Utviklings- og kompetanseenheten i kommunen. Kontraktene har hatt noe ulik varighet, men det typiske er treårige kontrakter med opsjon på ett til to års forlengelse. Kontraktene er ikke i samme tidsfase, slik at de har ulike avslutningsår. Kontraktene har typisk inneholdt pris for oppdraget slik det er definert i oppdragsbeskrivelsen, samt enhetspriser for tilleggsarbeider. Kontraktene har løpende vært tilpasset kommunens kontraktsmaler og krav til private leverandører.

Parkdrift i andre store kommuner

Landets kommuner har organisert parkdrift på ulikt vis. Det gjelder også blant de større kommunene. Dels er parkdriften organisert

Foto: AdobeStock

som kommunal etat, dels som kommunalt foretak, og dels er den satt ut til private leverandører. Det er større eller mindre innslag av kjøp av parktjenester i alle de større kommunene. Både Bergen og Drammen har satt ut mer enn halvparten av sin parkdrift til private leverandører.

Det er foretatt vurderinger av organiseringen av hele eller deler av parkdriften i mange av de større kommunene de siste tiårene. Dels har det vært utprøvd bestiller-utfører-modeller i kommunens basisorganisasjon, dels har parkdrift vært organisert i kommunalt foretak, dels i kommunalt aksjeselskap, og dels har parkdriften vært anbudsutsatt til private leverandører. Situasjonen har vært nokså stabil de siste årene. I den grad det kan spores en utvikling, synes denne heller å ha gått i retning av at den ordinære parkdriften i mindre grad utføres av private leverandører og i større grad av egen kommunal avdeling. De større kommunene som utfører størstedelen av parkdriften selv kjøper riktignok også tjenester av private leverandører til visse oppgaver, men i varierende grad.

Parkdrift utføres helt eller delvis av private leverandører i mange (små og) større kommuner i Sverige og Danmark. En tidligere trend med å konkurranseutsette parkdrift ser imidlertid ut til å ha flatet ut. En del kommuner har tatt tilbake deler av parkdriften til egenregi. Eksempelvis har bydeler i Stockholm besluttet å tilbakeføre den mest manuelle delen av parkdriften til bydelen selv.

Studier av parkdrift

Det foreligger noen studier av privatisering av parkdrift. Disse er til dels generelle, eller er basert på spørreundersøkelser samt generelle illustrasjoner og resonnementer. Aalborg Universitet har ledet et større forskningsprosjekt («Innovationer i det offentlige private samspil», INOPS) hvor man blant annet har undersøkt bruken av anbud for driftsoppgaver for parker og veier i kommuner i Danmark, Norge, Sverige og Storbritannia (Lindholst, 2017, 1).

I de fire landene som denne studien omfattet fant man at en konkurransestrategi innenfor veier og parkdrift hvor man la vekt på lave kostnader, fungerte bra rent generelt, det vil si at det var reduserte kostnader i UK og Danmark, men ikke for kommuner i Sverige og Norge. Der det var kostnadsreduksjoner, var disse størst ved første gangs konkurranseutsetting for deretter å avta eller ikke eksistere. Konkurranse i markedet – og særlig mangel på slik konkurranse – var viktig for kostnadseffektene. Man fant svært store forskjeller mellom kommuner med høyeste og laveste økonomisk besparelse, også i Danmark hvor det ble vurdert at markedene fungerte. Det var signifikant størst besparelse i kommuner hvor kostnad ble anført som viktig begrunnelse for konkurranseutsettingen.

I Norge fant man imidlertid at den gjennomsnittlige kostnadsendringen etter konkurranseutsettingen ga en økning i kostnadene på 10,3 prosent, mens bare 12 prosent av kommunene erfarte noen kostnadsnedgang. Studien indikerer at norske kommuner primært hadde anbudsutsatt drift av veier og av parker når de ikke hadde evne til å utføre disse tjenestene selv. Kostnadsforhold ble oppgitt å være av mindre betydning. En svakhet ved undersøkelsene i studien er at den baserer seg på spørreundersøkelser til kommunene og ikke på faktiske økonomiske nøkkeltall (se også Leiren et al., 2016).

Som en del av dette prosjektet så Transportøkonomisk Institutt (TØI) på utsetting av lokale park- og veitjenester i Oslo pr. 2016. I deres rapport beskrives hvordan tjenestene styres, og det nevnes en del sosiale aspekter ved konkurranseutsetting og hvilke verdier som settes under press når kommunene velger å sette ut tjenester som tradisjonelt har vært utført i egenregi.

Rapporten fra TØI konkluderer med at «… selv om det i Oslo har vært utfordringer med utsetting av kommunale park- og veitjenester til private, har organisasjonen nå 'satt seg' og tidligere problemer er i stor grad løst eller akseptert. Videre utfordringer er vurdering av kontraktenes utforming og varighet samt medvirkning fra publikum og innovasjonsaspekter i kontraktene.» (Leiren & Solfjeld, 2016, s. 2).

I prosjektet som ble koordinert av Aalborg Universitet ble det foretatt omfattende litteratursøk og gjengivelse av relevant litteratur om konkurranseutsetting av parkdrift. Dette er gjengitt i hovedrapporten fra prosjektet og supplert i en vitenskapelig artikkel i tidsskriftet Urban Forestry and Urban Greening (Lindholst, 2017, 2). Denne oversiktsartikkelen omhandler studier av konkurranseutsetting av parkdrift i flere land og over lengre tid. I artikkelen oppsummeres det med at studiene oftest viser positive effekter på økonomi og administrasjon, mens de oftest viser negative effekter på kvalitet og overfor ansatte.

Dette nyanseres, både med tanke på hva studiene avdekker, når de er foretatt, og med hensyn til den nasjonale og lokale konteksten. Vurderingene og beskrivelsene av prosessene med konkurranseutsetting av disse tjenestene er videreført og samlet i en bred artikkelsamling (Lindholst & Hansen, 2020). Noe av denne litteraturen kan være relevant på det generelle planet, men i denne litteraturen er det få empiriske studier av konkurranseutsetting av parkdrift som er nyttige for en konkret vurdering av parkdriften i Oslo.

Studier om rekommunalisering

Det foreligger noen studier og artikler om rekommunalisering, både generelle og også på kommunaltekniske områder. Noen hovedtrekk ved fordelene ved rekommunalisering er at tjenester, bemanning og utstyr

En tidligere trend med å konkurranseutsette parkdrift ser imidlertid ut til å ha flatet ut. En del kommuner har tatt tilbake deler av parkdriften til egenregi.

mer løpende kan tilpasses behovene uten at kostnadene øker vesentlig (Korseberg & Solevåg, 2020). Den alternative kostnaden man hadde da tjenesten ble utført på kontrakt fra private er da sammenligningsgrunnlaget. På den andre siden pekes det på at det må etableres et administrativt apparat for å drifte tjenesten av kommunen, og det må ofte hentes inn kompetanse som kommunen ikke lenger besitter. Det foreligger også bredere litteratur om omfang og utvikling i rekommunalisering og hvordan dette er gjennomført (Kishimoto et al., 2020).

Det ser ikke ut til at det er utarbeidet evalueringer om rekommunalisering av parkdrift. I Stockholm fikk Södermalms stadsdelsförvaltning utarbeidet en rapport om parkdrift i 2018 i forbindelse med at de vurderte å ta tilbake parkdrift til egenregi (Professional Management, 2018). Innledningsvis i rapporten pekes det på at det heller ikke i Sverige er mange analyser av å ta tilbake parkdrift i egenregi. I rapporten er det dermed innhentet og oppsummert både positive og negative erfaringer fra flere mellomstore svenske kommuner som de senere årene har tatt tilbake parkdrift til kommunal egenregi (se også Stockholms stad, 2018). I rapporten foretas noen økonomiske beregninger av privat versus kommunal parkdrift som viser en viss ventet kostnadsøkning ved rekommunalisering. Til tross for en slik ventet kostnadsøkning, vedtok bydelen å gå videre med rekommunalisering av deler av parkdriften.

Innovasjon ved aktivt bruk av konkurrenter i et marked trekkes ofte fram som en begrunnelse for å anbudsutsette offentlige tjenester. Det synes ikke å være vitenskapelige studier av innovasjonsevne når

Normalt vil en kommune finansiere investeringer gunstigere enn private leverandører.

det gjelder parkdrift i kommunene. Men en kontraktsmodell som benyttes av Statsbygg overfor private leverandører vurderes av aktørene selv til å ha gitt gode resultater ved at det settes fast pris på leveransen, og at konkurransen nesten utelukkende handler om hvilke løsninger og kvaliteter som blir tilbudt (Statsbygg, 2021).

Bruk av anbud innebærer transaksjonskostnader. Disse kan ikke neglisjeres, og vil variere avhengig av aktivitetens art og kontraktenes utforming (KS, 2014). Som ledd i vurderingen av parkdriften i Stavanger da den var lagt til et kommunalt foretak, ble det utarbeidet en rapport om transaksjonskostnader. Rapporten viser at transaksjonskostnadene ved den måten parkdriften var organisert på i Stavanger var relativt store, og det ble anslått en besparelse på flere årsverk dersom selve parkdriften igjen skulle legges til en ordinær kommunal etat (PwC, 2020). Parkdriften ble senere lagt til en ordinær kommunal etat.

Normalt vil en kommune finansiere investeringer gunstigere enn private leverandører. Kapitalkostnadene for kommunen vil i lengden ligge én til to prosentpoeng under det en privat leverandør kan oppnå (Jensen & Gussgard, 2020). Det synes ikke å være mer spesifikke studier av kapitalkostnadene ved parkdrift, men rent generelt kan det anføres at parkdrift er en personalintensiv virksomhet hvor kapitalkostnadene er en mindre del av totalkostnadene. Kapitalkostnadene kan imidlertid ikke neglisjeres, og vil trekke i favør av drift i kommunal egenregi.

Det er få studier av provenyeffekter ved privatisering av kommunale driftsoppgaver. Men selv om det som forefinnes ikke gjelder parkdrift spesifikt, vil de generelle momentene gjelde all privatisering uavhengig av hvilken tjeneste det dreier seg om. I en av rapportene påpekes at provenyvirkningen ved å organisere tjenesteproduksjonen gjennom kjøp fra private er sju prosent lavere enn ved egenregi (Jensen et al., 2018).

Det synes ikke å foreligge litteratur om konkrete driftsmarginer, kapitalavkastning eller fortjeneste i private selskaper som driver parkdrift for kommuner. Vi kan nok legge til grunn at de private leverandørene har en normal kapitalavkastning og fortjeneste. Dette kan variere noe mellom ulike bransjer, men det er neppe helt feil å antyde at det her kan dreie seg om fem-seks prosent av omsetningen i kontraktene og tilleggsarbeidene. (NOU 2020: 13). Årsberetninger og regnskaper for de største selskapene som utfører parkdrift for Oslo kommune viser ikke hvilke virkninger kontraktene om parkdrift som de har eller har hatt med Oslo kommune har hatt for selskapenes økonomi. Slik noen av selskapene er organisert, kan det også drives kryss-subsidiering mellom avdelinger dersom noen prosjekter går dårligere enn antatt – uten at det er synlig i årsregnskapet. Selskapene inngår i konserner og holdingselskaper, til dels store internasjonale konserner. Regnskapene viser imidlertid at disse selskapene som sådan har gått med overskudd og gitt konsernbidrag i de årene de har hatt oppdrag med parkdrift i Oslo kommune. Overskuddene og konsernbidragene har gjennomgående vært nokså store.

Privat versus kommunal parkdrift i Oslo

Ser vi på KOSTRA-data og andre statistikkopplysninger om parkdrift i landets største kommuner inkl. Oslo, får vi et bilde som er lite enhetlig. Kostnader til «rekreasjon i tettsted» varierer meget sterkt fra

år til år i den enkelte kommunen, og det er ingen systematisk variasjon i kostnader mellom kommunene verken når det gjelder andel av totale driftskostnader, kostnader pr. innbygger eller kostnader i forhold til parkareal. Variasjonene framstår som betydelig større enn det som en kan anta ut fra ulike naturgitte forhold fra det ene året til det andre. Og heller ikke ulik prioritering av parkdrift burde gi så store variasjoner fra ett år til et annet. I det såkalte ASSS-samarbeidet («Aggregerte styringsdata for sammenlignbare storkommuner») hvor KS er sekretariat, er det ikke foretatt analyser av parkdrift. En gjennomgang av kommunenes budsjetter eller regnskaper gir ikke opplysninger om parkdrift på et hensiktsmessig detaljeringsnivå og som synes tilstrekkelig sammenlignbart. Ut ifra tilgjengelige data har det dermed ikke vært meningsfullt å se på utviklingen i Oslo over lengre tid sammenlignet med andre større kommuner som har valgt andre løsninger for sin parkdrift for å kunne avdekke hvorvidt kostnadsutviklingen i Oslo har vært betydelig annerledes.

I likhet med mange andre kommuner er det lite omtale av ordinær parkdrift i Oslo kommunes budsjettdokumenter og årsmeldinger. Den omtalen som finnes gjelder noen særlige innsatser og nye tiltak/investeringer. Tildelingsdokumenter til Bymiljøetetaten og bydelene sier heller ikke mye om den ordinære parkdriften, ut over blant annet mål om brukertilfredshet som selvsagt er viktig nok. De årvisse offentlige dokumentene kan således ikke alene benyttes for å si noe mer grundig om kostnadsutviklingen i parkdriften i byen. Økonomidata i publiserte dokumenter er dessuten på et så overordnet nivå at de ikke er anvendelige for analyser av den løpende parkdriften. Heller ikke temadokumenter som *Behovsplanen for idrett og friluftsliv 2021–2030* (Oslo kommune, 2011) kan nyttes til å vurdere kostnadsutviklingen over lengre tid.

I prosjektet som denne artikkelen er basert på, ble det derfor bedt om innsyn i kontrakter om parkdrift med private leverandører. Kontraktene kan i noen grad sammenlignes over lengre tid og med hva kommunen selv betalte da parkdriften sist var i kommunal egenregi. Imidlertid er innhold/omfang i flere kontrakter justert etter som tiden har gått. Omfanget av tilleggsarbeider framgår heller ikke av kontraktssummene. Tilleggsarbeider vil dessuten variere fra år til annet.

Kontraktsopplysningene gir visse indikasjoner på kostnadsutviklingen, men en må være varsom med å trekke for bastante slutninger. Prisene for de samme områdene har i årenes løp både gått ned, vært om lag konstante eller har økt. Men det har også vært endringer i innholdet i de respektive kontraktene, blant annet når det gjelder miljøkrav, og graden av tilleggsarbeider ut over kontraktssummen er også varierende. Prisene på kontraktene samlet er imidlertid en god del høyere på de siste kontraktene enn på de forrige. Men ut fra kontraktssummene alene er det imidlertid ikke grunnlag for å trekke slutninger om kostnadsutviklingen i forhold til omfang og kvalitet, og om den har vært høyere eller lavere enn den generelle kostnadsutviklingen i kommunene.

Innenfor rammen av prosjektet har det vært vanskelig å få fram mange avtaler fra den tiden Oslo kommune gjorde avtaler med seg selv om selv om parkdriften. Under forutsetning av at innhold/omfang var identisk med eller ganske likt det som de private leverandørene overtok, kan en sammenligne kostnadene. Ett eksempel er parkdrift i bydel Sagene, hvor prisen ble noe redusert da bydelen fra 2012 gikk over fra å kjøpe tjenesten fra det som den gang var friluftsetaten i Oslo kommune til å benytte private leverandører. Parkdrift er personalintensiv virksomhet, og en privat leverandør vil blant annet kunne ha betydelig lavere pensjonskostnader enn kommunen. Tar en høyde for dette, er det slående at ikke prisdifferansen

i eksemplet med bydel Sagene var større. Dette indikerer at kommunen gjennom den daværende friluftsetaten var ganske effektiv når det gjaldt parkdrift.

I prosjektet ble det gjort anslag på personell- og utstyrsbehov ved kommunal parkdrift i de områdene som i dag driftes av private og som Bymiljøetaten følger opp. Dette er sammenlignet med prisen i de aktuelle kontrakter i dag. Sammenligningen viser at prisen hos de private er noe lavere, men mindre enn forskjellen i pensjonskostnader mellom de private og i kommunen i utgangspunktet skulle tilsi. Dette er konsistent med allmenne resonnementer og relevant litteratur. Dessuten ble det i anslaget på personellbehov ved en eventuell rekommunalisering tatt høyde for en bemanning som inkluderer det som i dag er ordinære tilleggsarbeider og som faktureres særskilt fra private leverandører. Noen slike tilleggskostnader gjelder riktignok ekstraordinære forhold som også ville krevd tilleggsressurser ved drift i kommunal egenregi. Men det er god grunn til å tro at de faste kontraktssummene sammen med regelmessige tilleggskostnader overskrider anslaget på personell- og utstyrsbehov ved kommunal parkdrift.

Det er først og fremst personalkostnader knyttet til pensjon som kan gi lavere kostnader ved privat parkdrift sammenlignet med drift i kommunal egenregi. Noen private leverandører kan ha en gunstig beliggenhet på de områdene der de selger sine tjenester slik at de kan ha god utnyttelse på personell og utstyr, men også en stor kommune som Oslo vil ha stordriftsfordeler ved parkdrift, og kan utnytte utstyr og tyngre maskiner i andre deler av sin virksomhet. Både private leverandører og kommunen vil ha likartede behov for utstyr, maskiner, lokaler og oppstillingsplasser, men kommunen vil ha lavere kapitalkostnader. Private leverandører vil prise inn egen administrasjon og egne transaksjonskostnader, egne oppstarts- og avviklingskostnader, kapitalavkastning, fortjeneste og risiko i sine tilbud. Kommunen har transaksjonskostnader ved bruk av kontrakter med private leverandører som vil falle bort dersom kommunen selv utfører parkdriften, men kommunens administrasjonskostnader vil øke noe ved parkdrift i egenregi. Parkdrift i kommunal egenregi vil kunne ha en viss gunstig provenyvirkning. Samlet sett indikerer dette at en eventuell rekommunalisert parkdrift i Oslo kan være mer effektiv og gi lavere totalkostnader enn dagens ordning med kjøp av parkdrift fra private leverandører.

Ved kommunal drift kan kommunen lettere, og uten å gå veien om tilleggsarbeider eller reforhandlede og fornyede kontakter, løpende tilpasse driften etter behov, prioriteringer og økonomi. Parkdrift i kommunal egenregi vil dessuten gjøre det lettere å løpende øke miljøkrav, det være seg på grunn av kommunale prioriteringer og vedtak eller muligheter som følger av ny teknologi. Kommunal drift av parkene vil kreve færre ledd for å følge opp publikumshenvendelser. Utbedringstiltak vil være lettere å ta tak i, og vil kunne gjennomføres raskere. Parkdrift i kommunal egenregi gir også større faglig miljø og faglig tyngde. Sist, men ikke minst, vil kommunal parkdrift redusere risikoen for ansvarspulverisering og utelukke sosial dumping.

Konklusjon og veien videre

Kommunale parker er fellesgoder, og ansvaret og håndteringen må som sådan ligge i kommunal regi. Når det gjelder selve driften, viser gjennomgangen i denne artikkelen at det ikke rent generelt og i utgangspunktet kan antas at anbudsutsetting er kostnadseffektivt. Tvert imot kan kommunal parkdrift gi lavere totalkostnader og medføre at viktige kvalitetsmål og samfunnsmessige hensyn kan ivaretas på en god måte.

Oslo kommune har selv grunnlagsmateriale for å gå videre med vurdering av å ta tilbake parkdrift til kommunal egen-

regi. Ved at parkdriften i flere år og gjennom flere anbudsrunder har vært utført av private, har kommunene god oversikt over kostnadene (inkl. tilleggsarbeider!). Det vil således være enkelt for kommunen å lage ganske gode estimater på hva det vil koste å utføre parkdriften i det enkelte kontraktsområdet i kommunal egenregi. I forbindelse med dette kan det avklares hvilke områder og oppgaver som skal inkluderes og hvordan driften i egenregi bør organiseres.

Kontraktene om parkdrift med private leverandører har ulik utløpsdato. Kommunen kan dermed ta tilbake parkdriften i det tempoet som kontraktene med private leverandører utløper. Dette kan nok innebære at visse stordriftsfordeler ikke lar seg umiddelbart realisere, men på den andre siden kan kommunen gradvis opparbeide seg erfaringer ved igjen å utføre parkdriften selv.

REFERANSER

Gussgard, G. (2021). *Privat eller kommunal drift av parkene i Oslo kommune.* Rapport nr. 3, 2021. Kommunekonsult AS. Oslo.

Jensen, B., Antonsen, S., Berg Erichsen, A., Voldnes, F., Schade, S.M. & Høin, G. (2018). *Kommersialisering av fellesgodene.* Skriftserien. 2/2018. Høgskolen Innlandet.

Jensen, B. & Gussgard, G. (2020). Kommunal formuesforvaltning. *Samfunn og økonomi,* 1-2/2020, 42–49. Oslo.

Kishimoto, S., Steinfort, L. & Petitjean, O. – Ed. (2020). *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services.* Transnational Institute (TNI). Amsterdam and Paris.

Korseberg, J.-E. & Solevåg, Ø. (2020). Konkurranseutsetting eller egenregi. *Samfunn og økonomi,* 1-2/2020, 9–23. Oslo.

KS (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse.* KS-rapport, februar 2014.

Leiren, M.D., Lindholst, A.C., Solfjeld, I. & Randrup, T.B. (2016). Capability versus efficiency: contracting out park and road services in Norway. *International Journal of Public Sector Management,* Vol. 29 No. 5, 474–487.

Leiren, M.D. & Solfjeld, I. (2016). *Utsetting av lokale park- og veitjenester til private i stor skala:* En norsk case-studie. TØI-rapport 1521/2016. Oslo.

Lindholst, A. C. (2017). *INOPS Technical Report: A study of contracting out of park and road maintenance in Denmark, Sweden, Norway and United Kingdom.* Department of Political Science, Aalborg University.

Lindholst, A.C. (2017). A review of the outcomes from contracting out urban green space maintenance: What we know, don't know and should know. *Urban Forestry and Urban Greening,* 27, 50–58.

Lindholst, A.C. & Hansen, M.B. – Ed. (2020). *Marketization in Local Government. Diffusion and Evolution in Scandinavia and England.* Palgrave Macmillan, Cham.

NOU 2020: 13. *Private aktører i velferdsstaten – Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Oslo kommune (2021). *Behovsplanen for idrett og friluftsliv 2021–2030.*

Professional Management (2018). *Utredning, Parkskötsel i egen regi, Södermalms stadsdelsförvaltning.* Stockholm.

PwC (2020). *Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune – vurderinger og anbefalinger.* PricewaterhouseCoopers.

Statsbygg (2021). https://www.statsbygg.no/nyheter/pa-nye-stier-med-anleggsgartnerne

Stockholms stad (2018). *Utredning om förutsättningarna för att driva skötsel och underhåll av parkmark i egen regi på Södermalm.* Saksdokument til Södermalms stadsdelsnämnd fra Södermalms stadsdelsförvaltning. 2018-03-08. Dnr 1086-2016-2.2.2.

Hvorfor bruke stemmeretten ved høstens valg?

Kirkevalg, kommunevalg og fylkestingsvalg er tre viktige valg for Fagforbundets medlemmer. Det velges ikke bare et politisk styre, her skal det velges arbeidsgivere for de neste fire årene.

Eldrebølgen er her. I de siste 20 årene har det blitt 40 000 flere innbyggere over 80 år her i landet. I perioden fram til 2040 blir det 250 000 flere over 80 år. Dette er tall hentet fra utredningen fra helsepersonellkommisjonen. Vi er heldige som bor i et land hvor flere får leve så lenge, og la det være sagt med en gang: Dette er mennesker som representerer stor ressurs. En ressurs som i langt større grad må benyttes i for eksempel frivillighetsarbeid.

Men ikke alle får være friske, flere vil trenge hjelp fra helsevesenet. Norge topper kåringen over verdens beste helsevesen i undersøkelsen som ble lagt fram i 2021 av den amerikanske stiftelsen The Commonwealth Fund. Men vi har i det siste sett noen eksempler i mediene som ikke er bra. Vonde historier om mennesker som ikke får den hjelpa de har krav på. Høyresidas svar på dette er privatisering av helse- og omsorgstjenestene.

Styrket bemanning

For Fagforbundet er det viktig med et politisk styre som satser på gode offentlige tjenester og ser hele laget i arbeidslivet. Bemanningsmangelen må løses med særlig tre tiltak: For det første må vi dele på oppgavene i helsevesenet, slik at for eksempel sykepleiere kan overta oppgaver som leger gjør, og at helsefagarbeidere og helsesekretærer kan utføre oppgaver som sykepleiere gjør i dag. For det andre må vi løse deltidskrisa, og gi helsearbeidere hele og faste stillinger. Og så må vi styrke bemanninga i helsevesenet, med kompetanseheving, teknologi og gode etter- og videreutdanningstilbud.

Styrket bemanning handler om at flere får – og makter – å jobbe heltid. I dag jobber sju av ti i kommunal pleie og omsorg deltid, og det er kun 16 prosent av alle helsefagarbeiderstillinger som utlyses i heltid. Det må legges til rette for at folk får hele stillinger. Det må også være et godt og for-

svarlig arbeidsmiljø de kan leve i, og her er trepartssamarbeidet en nøkkel.

Dele på oppgavene

Oppgavefordeling er et annet nøkkelord. Det er mange ulike yrkesgrupper som kan brukes, og som i dag ikke får brukt sin kompetanse. Det handler om å bruke hele laget. Det handler om respekt for og tillit til dem som utføre jobbene. Skal vi få til dette, må de ansatte tilbys kompetanseheving. Arbeidsoppgavene endres, derfor er det viktig at alle får holde seg oppdatert.

Dette så vi under pandemihåndteringa. Mange ansatte i kommunene fikk endret både arbeidstid og oppgaver. Det handlet om tillit og respekt. Renholdere og renovatører var like avgjørende for å hindre smittespredning som helsepersonell. Mange ulike yrkesgrupper stod i stort arbeidspress, og hele laget bidro til at vi vernet de eldre og de mest utsatte, at omsorgstjenesten og sykehusene gikk rundt. At ungene ble ivaretatt.

Vi så det også under skredkatastrofen i Gjerdrum. Redningsarbeidere, brannfolk, ambulansepersonell, maskinoperatører og andre arbeidsfolk var i sving i bergingsfasen og senere i arbeidet med å bygge opp igjen og reparere. Det viser viktigheten av bred og praktisk kompetanse, fra flere utdanningsnivåer.

Mange kommuner har allerede utfordringer med å få tak i nok kompetanse. Derfor er ikke Fagforbundets krav om å satse på hele laget å gråte for vår syke mor. Nei, det vil være helt nødvendig dersom vi skal lykkes med å utvikle og opprettholde kvaliteten på de offentlige tjenestene. Vi må dele mer, og vi må utvikle kompetansen for alle som allerede er i jobb.

Kampen mot privatisering

Høyresida har allerede varslet privatisering som en kampsak i valgkampen. Men som fagartikler i dette og tidligere numre av Samfunn og økonomi viser, gir ikke kommersialisering lavere kostnader eller økt kvalitet i velferdstjenestene. Privatisering fører dessuten til mindre samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene, og vi ser i praksis hva dette betyr for våre medlemmer: Dårligere arbeidsforhold, dårligere lønn og dårligere pensjon.

I en lang periode har Kommune-Norge nå gått i riktig retning. En av tre kommuner har tatt renovasjon tilbake i egenregi. Vi har snart ingen kommersielle sykehjem i Norge. Vi kan se på Oslo, som i mange år var høyrestyrt. Etter at et AP-ledet byråd overtok og tok tilbake mange tjenester i egenregi, har for eksempel mange helsefagarbeidere opplevd å gå opp rundt 50 000 kroner i lønn. Så ja, hvem som styrer kommunene er viktig.

Kampen mot privatisering skjer på mange arenaer. I Gausdal ønsket kommunedirektøren å utrede anbudsutsetting av offentlig pensjon. Fagforbundet ønsket å beholde offentlig tjenestepensjon i KLP, og etter iherdig innsats fra medlemmer og tillitsvalgte valgte kommunen å fortsette med KLP. Fagforbundet er opptatt av pensjonsrettighetene for den enkelte. Da det fornuftig å dele i et stort felleskap, og at pensjonsordningen forvaltes gjennom egenregi. Så ja, hvem som styrer kommunene er viktig.

Det er i kommunene folk bor. Der folk opplever sorger og gleder. Der vi skal bli gamle, der vi er bekymret for våre barn, våre barnebarn. Det handler om trygghet. Trygghet i arbeidslivet, trygghet for ungene i skolen og barnehagen, trygghet for de eldre. Det handler om felleskapet, og de verdiene det bygger på. Om *oss*, ikke bare *jeg*. Om å finne løsninger sammen.

Du kan avgjøre høstens valg ved å engasjere deg i den lange valgkampen og å bruke stemmeretten!

Helene Skeibrok
nestleder og valgkampansvarlig i Fagforbundet

Gunnar Gussgard daglig leder i Kommunekonsult AS

Busstrafikk på anbud eller i fylkeskommunal egenregi – eksemplet Innlandet

Fylkeskommunenes kollektivtransport med buss skjer i dag stort sett ved bruk av anbud og private operatører. I denne artikkelen sammenlignes denne måten for organisering av bussdriften med drift i fylkeskommunal egenregi. Artikkelen er basert på en rapport fra Kommunekonsult AS (Gussgard & Jensen, 2022). Eksemplet er Innlandet fylkeskommune, som har fått en vurdering av bussdrift i eventuell egenregi fra Vista Analyse (Rasmussen et al., 2022). I denne artikkelen kommenteres ikke vurderingen av bussdrift i Innlandet fra Vista Analyse i særlig grad. Det må imidlertid understrekes at slike vurderinger bør gjøres på et nøkternt grunnlag, og for svært mange faktorer vil det i utgangspunktet ikke være forskjell på om kollektivtrafikken drives i egenregi eller er konkurranseutsatt. Dessuten må effekter vurderes helt konkret i det enkelte tilfellet, se for eksempel en konkret beskrivelse i Korseberg og Solevåg (2020).

Bussdriften i Innlandet drives på kontrakt med private operatører. Fylkeskommunens ruteplanlegging, markedsføring, anbud/kontraktsinngåelse, oppfølging m.v. skjer gjennom Innlandstrafikk som er en avdeling i fylkeskommunen. I 2021 utgjorde samlet kjøp av transporttjenester med buss 769 millioner kroner (ekskl. mva.), og det ble produsert nesten 21 millioner rutekilometer. Det er åtte store anbudskontrakter som alle er såkalte bruttokontrakter, og fem mindre kontrakter inngått etter unntaksbestemmelser som såkalte nettokontrakter.

Aktuelle organisasjonsformer for bussdrift i egenregi

Når det skal foretas konkrete vurderinger, vil valg av organisasjonsform ved egenregi kunne ha en viss betydning. Bussdrift i egenregi kan organiseres ved en egen enhet/avdeling i fylkeskommunen, gjennom et fylkeskommunalt foretak eller gjennom et selskap som fylkeskommunen eier (aksjeselskap er vel da mest aktuelt). I denne artikkelen er det trukket fram enkelte forhold hvor valg av organisasjonsform kan være av betydning, men det kan gjøres bredere vurderinger av dette (Gussgard & Jensen, 2022).

Personell og administrasjon

Ved bussdrift i fylkeskommunal egenregi må det selvsagt rekrutteres sjåfører, verkstedarbeidere og renholdere. Omfanget vil i prinsippet være som for de private leverandørene samlet, med mindre det ved egenregi kan oppnås rasjonaliseringseffekter gjennom at alle driftsområdene kan ses under ett. Det vil neppe være mer krevende for fylkeskommunen å rekruttere og drive opplæring av sjåfører sammenlignet med den løpende rekrutteringen og opplæringen hos dagens private operatører.

Ved egenregi må det bygges opp administrativ kapasitet i den fylkeskommunale enheten/avdelingen, foretaket eller aksjeselskapet ut over det fylkeskommunen

har med dagens ordning. Denne administrative kapasiteten ligger i dag hos de ulike private operatørene, og kostnaden de private har med dette er priset inn i kontraktene med fylkeskommunen. De største operatørene, som også opererer i mange andre markeder enn i Innlandet, vil kunne ha stordriftsfordeler i sine administrative oppgaver. For oppgaver innenfor økonomi og personal vil fylkeskommunen selv kunne ha stordriftsfordeler av minst samme omfang som de største private bussoperatørene, og større enn de små private operatørene.

Ved egenregi må fylkeskommunen selv foreta innkjøp av busser, serviceavtaler, energi etc., noe som i dag skjer hos de private operatørene. Arbeidet med dette hos operatørene dekkes av det fylkeskommunen betaler for gjennom kontraktene. Her kan nok de største private operatørene som hver for seg er større enn all bussdriften i Innlandet oppnå stordriftsfordeler som kan være større enn det fylkeskommunen oppnår ved bussdrift i egenregi. Egenregi vil dessuten innebære at reglene for offentlig innkjøp må følges, og disse er mer omfattende enn det som en privat operatør trenger å forholde seg til. Det er imidlertid et spørsmål om hvor utslagsgivende slike forhold er i en totalvurdering av administrative kostnader ved bussdrift i egenregi sammenlignet med privat drift.

Transaksjonskostnader

Konkurranseutsetting og bruk av anbud innebærer transaksjonskostnader mellom fylkeskommunen og de private. Arbeidet med dette er priset inn i kontraktene fra operatørenes side, og kan anslås for fylkeskommunen etter en konkret vurdering.

Transaksjonskostnader generelt og ved bruk av offentlige anbud er beskrevet i litteraturen. Noen kilder oppgir transaksjonskostnader som andel av kontraktsverdiene. I en analyse for EU-kommisjonen i 2011 oppgis transaksjonskostnadene for offentlige innkjøp for Norges del til å være 4,1 prosent av kontraktsverdiene (PwC et al., 2011). På EU/EØS-området sett under ett påvises liten sammenheng mellom kontraktsverdiene og transaksjonskostnadene, men andelen som er transaksjonskostnader øker med små kontrakter. Tall fra en rapport fra KS gir transaksjonskostnader ved innkjøp i kommunesektoren på om lag én prosent (Rambøll & Inventura, 2014). Da kommer kostnadene hos de private leverandørene i tillegg.

Transaksjonskostnadene varierer sterkt med bransje, og en dansk rapport viser variasjon mellom én og ni prosent av kontraktsverdiene mellom ulike bransjer (Hansen et al., 2017). Slike anslag er generelle og sjablongmessige, og bør om mulig gjøres spesifikt for det enkelte tilfellet. Ett slikt eksempel er vurderingen som Stavanger kommune fikk gjennomført for transaksjonskostnader ved organisering av ulike kommunale selskaper (PwC, 2020), hvor transaksjonskostnadene var betydelige og hvor dette var en viktig begrunnelse for å ta tilbake aktivitetene i ordinære kommunale avdelinger. Tallene er ikke direkte overførbare til kollektivtrafikken i Innlandet, men er en illustrasjon på en konkret vurdering.

Når en ser på transaksjonskostnader, må en være nokså presis angående hva som inngår i analysen. Når vi skal sammenligne dagens situasjon med anbud og private operatører med eventuell fylkeskommunal egenregi, er det i utgangspunktet de kostnadene som direkte følger av anbudsprosessen/kontraktinngåelsen og i oppfølgingen av kontraktene som er interessante.

En evalueringsrapport om bruk av anbud i busstrafikken i Innlandet fra 2020 oppgir at cirka ett årsverk ble benyttet per anbud i tidligere Oppland fylkeskommune, mens det i tidligere Hedmark fylkeskommune var mellom ett og to årsverk som jobbet med anbud og kontrakter kontinuerlig. Videre oppgis at ett av selskapene anslo ressursbru-

ken knyttet til deltakelse i en anbudskonkurranse til mellom halvannet og to årsverk (Holmleid et al., 2020). Det framgår ikke tydelig hvor mye ressurser som nyttes til å spesifisere anbudsgrunnlag, levere og vurdere anbud, og hvor mye som benyttes til den løpende oppfølgingen av kontraktene. Det kan videre være at det oppnås noen stordriftsfordeler med dette i Innlandet fylkeskommune sammenlignet med de to tidligere fylkeskommunene, særlig over lengre tid. Lengre kontrakter og større kontrakter kan også redusere kostnadene. Med en nøktern vurdering av arbeidsomfanget hos fylkeskommunen og de private operatørene, og med en nøktern forutsetning om lønnsnivå hos alle involverte, pensjonsbetingelser for ansatte i administrative stillinger hos de private operatørene som lovens minimum, med nøkterne nivåer på kontorhold og andel av felleskostnader, anslår vi at de samlede årlige transaksjonskostnadene i Innlandet vil kunne utgjøre i alle fall åtte millioner kroner (inkludert arbeidsgiveravgift).

Lønn, pensjon, arbeidstid m.m.

Fylkeskommunen stiller krav om arbeidsvilkår hos private leverandører minst tilsvarende som i landsdekkende tariffavtale. Bussbransjeavtalen er da den aktuelle. Denne avtalen, som omfatter bussjåfører, verkstedarbeidere og renholdere, er en normallønnsavtale når det gjelder bussjåførene mens andre ansatte vil ha minstelønn (etter bussbransjeavtalen eller annen relevant tariffavtale). Skal fylkeskommunen drive buss i egenregi ved egen enhet/avdeling eller fylkeskommunalt foretak, vil de ansatte være omfattet av KS' tariffavtale. KS har et garantilønnssystem med et garantert minstelønnsnivå. Satsene i KS-avtalen er litt lavere for de aktuelle stillingsgruppene når det gjelder begynnerlønn enn i bussbransjeavtalen, men høyere for dem med lengst ansiennitet. Faktisk lønn for ansatte på tariffområder med minstelønn/garantilønn kan imidlertid være høyere enn minstesatsene. Dersom fylkeskommunen skulle velge å organisere bussdriften i egenregi gjennom et aksjeselskap, trenger ikke selskapet i teorien å være medlem i en arbeidsgiverorganisasjon. Det kan dermed være en egen tariffavtale i aksjeselskapet. I den politiske virkeligheten er det neppe slik at denne kunne ha dårligere betingelser enn bussbransjeavtalen.

Også tillegg og arbeidstidsbestemmelser i ulike tariffavtaler vil være av betydning når man sammenligner. En del tillegg i bussbransjeavtalen er mer spesifisert enn i KS-avtalen. De generelle arbeidstidbestemmelsene er like, men i bussbransjeavtalen er mange aktuelle forhold ved bussdrift spesifisert. Dette gjør en detaljert sammenligning krevende, og det har nok begrenset betydning i de mer generelle vurderingene av bussdrift i egenregi versus fortsatt bruk av anbud og private operatører. I en sammenligning av lønnsnivå inkludert tillegg og effekter av arbeidstidsbestemmelser, mener vi det generelt kan legges til grunn at lønnsnivået ved egenregi minst vil tilsvare nivået hos de private leverandørene.

Når man sammenligner pensjonskostnader, må man se på hva som omfattes. Fylkeskommunen betaler en gjennomsnittspremie for hele ordningen, det vil si alderspensjon (kombinasjonen av ytelse/påslag), uførepensjon, etterlattepensjon, AFP og garantert regulering av pensjon og oppsatte rettigheter. I bussbransjeavtalen gjelder satsen som arbeidsgiver betaler kun alderspensjonen. I tillegg må arbeidsgiver betale for AFP og uførepensjon. For stillingskategorier hos private operatører som ikke er omfattet av bussbransjeavtalen, fastsetter lov om tjenestepensjon en minstesats på 2 prosent. Siden operatørene er tariffbundne, skal arbeidsgiver dessuten betale for AFP. Grovt sett kan man ta utgangspunkt i 15 prosent av lønna for offentlig tjenestepensjon, 7,5 prosent for pensjon etter bussbransjeavtalen og 4 prosent for ansatte som ikke er omfattet

av bussbransjeavtalen i disse private virksomhetene (dersom ikke de aktuelle ansatte har bedre ordninger enn lovbestemt minstenivå).

Vi har ikke detaljerte opplysninger om lønn og stillingskategorier hos dagens private operatører av bussdrift i Innlandet. Vi tar derfor utgangspunkt i summen for kjøp av transporttjenester med buss på 769 millioner kroner (ekskl. mva.) i 2021 som fylkeskommunen har oppgitt i sine dokumenter. Der oppgis det videre at anslagsvis 55 prosent er lønnskostnader. Rent beregningsteknisk legger vi til grunn at 90 prosent av lønnsmassen er knyttet til ansatte på bussbransjeavtalen. Ut fra disse forutsetningene vil vi med ellers like forhold kunne få en økning i pensjonskostnadene ved egenregi med offentlig tjenestepensjon i størrelsesorden 33,3 millioner kroner i året sammenlignet med hva fylkeskommunen i dag betaler for pensjon hos de private leverandørene, og som er priset inn i deres anbud. Ved egenregi gjennom et fylkeskommunalt AS kan pensjonskostnadene bli som hos de private leverandørene i dag.

Når vi sammenligner pensjonsystemer må vi også se på ytelsene for den enkelte. Pensjon etter tariffavtalen i KS-området gir en livsvarig og kjønnsnøytral pensjon, med garantert regulering (også for dem som er født fra 1963). Det blir høyere alderspensjon enn i bussbransjeavtalen, og uførepensjonen i bussbransjeavtalen er dårligere. Innlandet fylkeskommune har hatt gode vilkår for de ansatte som én begrunnelse for å vurdere bussdrift i egenregi. Pensjonsvilkårene vil være bedre ved egenregi med offentlig tjenestepensjon.

Det viktigste i en pensjonsordning er hva de ansatte er best tjent med. I en sammenligning av pensjonskostnader burde en så sett på hva pensjoner vil koste i like gode løsninger. Kostnadene ville da blitt om lag de samme i egenregi som ved privat drift.

Drifts- og ledelsesforhold

Mulighetene for hele stillinger og å unngå delte skift i fylkeskommunal versus privat bussdrift er nokså like. Det er først og fremst rutetilbudet som vil påvirke mulighetene for dette, og rutetilbudet styres av fylkeskommunen uansett om bussdriften skjer ved private operatører eller gjennom egenregi. Ved bussdrift i fylkeskommunal egenregi kan det ligge noen muligheter for større stillinger og å unngå delte skift ved at dagens ulike konkurranseområder kan ses under ett. Slik konkurranseområdene er avgrenset vil nok mulighetene være begrenset, men mulighetene må uansett vurderes konkret før det kan trekkes konklusjoner. Ved egenregi vil det være tettere kobling mellom dem som utformer rutetilbudet og dem som kjører bussene. Dette vil kunne gjøre det lettere å tilpasse rutetilbudet for å muliggjøre større stillinger og redusere delte skift. En slik antakelse støttes av en tidligere undersøkelse av Fafo (Hilsen & Jensen, 2014). Potensialet i systematisk partssamarbeid for større stillinger og færre delte skift er dessuten større dersom det er én arbeidsgiver for alt som angår bussdriften i fylket, noe som kan oppnås ved bussdrift i egenregi.

De aktuelle tariffavtalene har litt ulike bestemmelser og ulik detaljeringsgrad når det gjelder arbeidstid, men en overgang til KS-avtalen (ved fylkeskommunal egenregi gjennom egen enhet/avdeling eller fylkeskommunalt foretak) vil ikke i seg selv løse utfordringene med for eksempel delte skift. Og styringsretten etter AML vil dessuten være lik enten det dreier seg om en offentlig eller privat arbeidsgiver.

Brukerne

Det er gjennomført brukerundersøkelser om tilfredsheten med kollektivtilbudet i Innlandet. Disse kan ikke benyttes til å vurdere om bussdrift i egenregi eller i privat drift ville gi

høyest tilfredshet. Det framgår for øvrig at de områdene der brukerne er minst fornøyd gjelder rutetilbud, informasjon og valuta for pengene. Den viktigste enkeltårsaken som oppgis for å ikke benytte kollektivtrafikken er dårlig rutetilbud. Dette er forhold som fylkeskommunen styrer i dag, og vil i ikke i seg selv ikke endres ved egenregi. Slike forhold kan forbedres ved å benytte økte ressurser i kollektivtrafikken uavhengig av om driften foregår i privat eller fylkeskommunal regi.

Kontraktene med de private operatørene innebærer at fylkeskommunen ved Innlandstrafikk er profilert på busser, holdeplasser, rutetabeller, annet informasjonsmateriell, billettsystemer og betalingsordninger, nettsider etc. Det vil dermed være mulig å innrette seg slik at det overfor brukerne kan framstå hipp som happ om bussene driftes ved egenregi eller av private operatører dersom kollektivtrafikken går som forventet. Ved klager eller uønskede hendelser vil imidlertid ansvaret være mer entydig ved fylkeskommunal egenregi. Ved egenregi kan det dessuten være kortere og mer direkte forbindelseslinjer mellom brukerne og dem som fatter små og store beslutninger. Det er generelt antatt at slike faktorer vil gi mer løpende tilpasning og kvalitetsutvikling av tjenestene.

Påvirkning av samfunnet

Kollektivtrafikkens betydning for regional utvikling ligger først og fremst i utvikling og tilpasning av rutetilbud. Dette har fylkeskommunen kontroll over i dag, og vil også ha det ved fylkeskommunal egenregi.

Klimaeffekten ved bussdriften påvirkes av rutetilbud, bussenes størrelse etc. (vekt) og framdriftsteknologi. Rutetilbudet er omtalt ovenfor. Fylkeskommunen setter i dag også krav til busstyper og teknologi, dels ved anbudene og dels gjennom reguleringsklausulene i kontraktsperiodene. Drift i fylkeskommunal egenregi vil kunne gi enda mer løpende tilpasninger av bussparken til behovene enn gjennom anbud og kontrakter. Slik løpende tilpasning har imidlertid en økonomisk side, noe det også vil være ved justeringer av kontraktene med de private operatørene. Bussdrift i fylkeskommunal egenregi vil gjøre det mulig å se bussdriften i hele fylket under ett. Dette kan blant annet gjøre det enklere å skifte ut deler av bussparken løpende.

Bussdrift i fylkeskommunal egenregi vil gjøre det mulig å se bussdriften i hele fylket under ett.

Investering og kapitalkostnader

Norske kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter oppnår vanligvis bedre rentebetingelser på lån enn private aktører. Differansen kan være opptil tre prosentpoeng (Jensen & Gussgard, 2020). Bussdrift i fylkeskommunal egenregi vil dermed i prinsippet gi lavere kapitalkostnader. Asplan Viak har vurdert kapitalkostnadene ved fylkeskommunalt eierskap til bussparken for Brakar (Buskerud), og konkluderer med at offentlig finansiering av bussparken kan redusere de totale kostnadene (Haraldsen et al., 2021). Imidlertid kan ikke de konkrete tallillustrasjonene til Asplan Viak som gjelder Brakar helt uten videre overføres til Innlandet. Forholdene må vurderes mer konkret i det enkelte tilfellet.

Vi har ikke opplysninger om faktiske kapitalkostnader hos de private leverandørene i Innlandet, men fylkeskommunen skriver i sine dokumenter at anslagvis 30 prosent av kjøp av transporttjenester gjelder bussmateriell. Ikke alt av dette utgjør nødvendigvis kapitalkostnader. Den siste årsrapporten til Innlandstrafikk oppgir at

det benyttes 595 busser (Innlandstrafikk, 2022). Bussene er av ulik størrelse, og om lag 40 er dessuten småbusser. Bussene er også av ulik type og med ulik teknologi. El-busser er vesentlig dyrere enn dieselbusser, m.v. Vi tar utgangspunkt i et forsiktig anslag for gjennomsnittlig pris for en buss på tre millioner kroner og at de lånefinansieres med like avdrag over ti år. Med kun ett prosentpoeng lavere rente ved fylkeskommunal egenregi, vil det ut ifra disse forutsetningene være i størrelsesorden ti millioner kroner lavere gjennomsnittlige årlige rentekostnader ved egenregi enn ved bruk av private operatører. Dersom de private operatørene leaser busser, vil effekten ved fylkeskommunalt eie av bussene være enda større. Flere av de private operatørene som har bussdrift i Innlandet er store. Vy buss har for eksempel 3300 busser i Norge og Sverige. De store operatørene kan muligens oppnå bedre innkjøpsbetingelser for bussene enn fylkeskommunen. Men denne prisdifferansen må være urealistisk stor hvis den skal utligne rentedifferansen.

Lignede beregninger som for innkjøp av busser må gjøres for andre kapitalvarer, som for eksempel lokaler. Rentedifferansen vil være til favør for fylkeskommunalt eierskap.

Budsjettrisiko

Kontraktene om kollektivtrafikken i Innlandet er utformet slik at fylkeskommunen bærer risikoen for justering i tilbudet. Denne risikoen vil fylkeskommunen også ha dersom kollektivtrafikken drives i egenregi. Kontraktene om kollektivtrafikken inneholder også bestemmelser om regulering ved prisendringer på en del innsatsfaktorer. Riktignok bærer operatørene en viss risiko ved kortsiktige svingninger i for eksempel energipriser, men mer langsiktig prisendring fanges opp av reguleringsbestemmelsene i kontraktene og dekkes av fylkeskommunen. Den risikoen som operatørene tar ved svingninger som ikke fanges opp i kontraktene, er i prinsippet priset inn deres anbud, og er således noe som fylkeskommunen betaler for. I bruttokontraktene som utgjør det langt største volumet, bærer fylkeskommunen også risiko for svingninger i inntekter for eksempel fra billetter og fra reklame på bussene m.v. Dette vil således ikke endres ved en eventuell bussdrift i egenregi. Fylkeskommunen bærer i dag en risiko for å sikre et tilbud dersom en av de private leverandørene skulle gå konkurs. Fylkeskommunen vil for øvrig ha et godt grunnlag for å vurdere budsjettrisikoen ved å benytte en rapport om kostnadsdrivere i kollektivtrafikken fra 2017 (Aarhaug et al., 2017).

Fylkeskommunen har kontrakter om kollektivtrafikken med seriøse aktører. I kontraktene er det bestemmelser om bruk av eventuelle underleverandører. Selv om det i utgangspunktet legges til grunn at de eksisterende private operatørene er anstendige og holder seg innenfor lov og avtaleverk, vil drift i egenregi redusere fylkeskommunens omdømmerisiko ved feil hos de private leverandørene, og eliminere faren for sosial dumping og økonomisk kriminalitet. Ved egenregi vil fylkeskommunen ha full kontroll med virksomheten.

Markedsmessige forhold

Bussmarkedet i Norge domineres av noen få store aktører. I en studie fra 2014 ble det påvist en utvikling hvor færre svarte på bussanbud og at dette ga økt anbudspris (Røed & Skaug, 2014). I en rapport fra 2018 pekes det på at dagens utvikling går i retning av at det i framtida vil være utfordrende å opprettholde tilstrekkelig konkurranse på markedene for kjøp av kollektivtransport (Aarhaug et al., 2017). Dersom mange fylkeskommuner skulle gå over til bussdrift i egenregi. vil dette selvsagt også kunne påvirke markedet.

Innlandet fylkeskommune har i likhet med andre fylkeskommuner i større grad

inngått mer langvarige kontrakter for bussdriften. Dette har en del fordeler, men kan gi høyere kostnader enn kortvarige kontrakter da risiko for endringer i lengden prises inn i kontraktene med mindre de kan fanges opp av reguleringsklausulene.

Bussdrift i egenregi innebærer at kostnader ikke direkte testes ut i et marked, slik man får gjort ved anbud. Men fylkeskommunen vil jo i praksis ha et godt grunnlag for å budsjettere hva kollektivtrafikken vil koste i egenregi og sammenligne dette med dagens kontrakter med de private operatørene. Etter hvert vil riktignok denne sammenligningen bli historisk. Dessuten kan kostnadsutviklingen sammenlignes med SSBs statistikk, erfaringer i Kollektivtrafikkforeningen og egne analyser.

Risikopåslag/kapitalavkastning/fortjeneste

Private aktører vil legge inn en margin for risiko, for avkastning på egenkapital og for fortjeneste. I en utredning fra Fagforbundet er det sett konkret på regnskapene til de største leverandørene av bussdrift i Innlandet (Fagforbundet, 2020). Regnskapene til disse selskapene sier ikke noe om hvor stor andel av deres driftsmargin som kommer fra Innlandet, men det kan anslås ut fra volumet på bussdriften i Innlandet i forhold til selskapets totalvolum at denne andelen er 8,7 prosent. Rapporten ser også på driftsmarginen for disse selskapene totalt for årene 2015–2018, og finner en gjennomsnittlig driftsmargin for alle selskapene på 8,15 prosent. Ut fra statistikkbanken i SSB blir driftsmarginen for aksjeselskaper innenfor næringsgruppa transport og lagring oppgitt til å ha vært i gjennomsnitt 6,1 prosent for årene 2007–2018. Vi finner at driftsmarginen for denne næringsgruppa var over dette gjennomsnittet i 2019, på 3,8 prosent i pandemiåret 2020 og på 6,7 prosent i 2021 (SSB, 2022).

I vurderingen som Vista Analyse har gjort for Innlandet fylkeskommune, sies det at fortjenesten/utbyttet til operatørene som leverer busstjenester i Innlandet i dag ligger mellom 0 og 5 prosent. Dette er ikke dokumentert. Men private leverandører kan være villig til å operere med nokså små marginer i langsiktige kontrakter med norske offentlige virksomheter som gir en sikker kontantstrøm.

En meget nøktern antakelse vil være en driftsmargin på 3 prosent av kontraktsverdiene for bussdrift i Innlandet. Dette utgjør 23 millioner kroner, ut fra et kjøp av transporttjenester med buss på 769 millioner kroner (ekskl. mva.) i 2021.

Provenyeffekter

Dersom det er forskjeller i lønn og pensjon ved egenregi og privat drift, vil dette gi provenyeffekter i samfunnet. Provenyeffektene ved å organisere tjenesteproduksjonen gjennom kjøp fra private kan være sju prosent lavere enn ved egenregi (Jensen, B. et al., 2018). For en fylkeskommune som jo har lav andel av samfunnets skatteinntekter fra lønn eller pensjon, er effektene begrenset. Når det gjelder bussdrift, har vi dessuten påpekt at forskjeller i lønn ved egenregi eller ved privat drift kanskje ikke vil være så stor (men det kan bli forskjeller i pensjonsnivå).

Omstillingskostnader og praktisk gjennomføring av egenregi

Ved eventuell overgang til egenregi kan omstillingskostnader påregnes. Men også de private leverandørene har oppstarts- og avviklingskostnader når kontraktene henholdsvis starter opp og når de avsluttes. Dette er priset inn i anbudene.

Kontraktene om kollektivtrafikken i Innlandet har ulik utløpsdato. Det muliggjør en gradvis overgang til egenregi, og gjennom dette kan det opparbeides erfaringer. Risikoen ved overgang til egenregi blir dermed mindre. På den andre siden oppnår man

ikke stordriftsfordeler raskt, og fylkeskommunen må dessuten parallelt opprettholde et bestillerledd (Innlandstrafikk).

Alternativt kan fylkeskommunen forhandle om avslutning av kontraktene med alle private operatører slik at drift i egenregi starter opp samtidig for all kollektivtrafikk i Innlandet. Dette vil imidlertid høyst sannsynlig innebære kostnader for fylkeskommunen.

Et tredje alternativ er å benytte seg av opsjoner for forlengelse kombinert med nye, kortere kontrakter slik at alle kontraktene får samme utløpsdato. Dersom et slikt alternativ benyttes alene, vil kontrakten med lengst varighet være styrende, og i så fall er vi langt fram i tid. Det vil da i praksis være nødvendig med nye konkrete vurderinger av drift i egenregi versus bruk av anbud om en del år.

En kombinasjon av ulike alternativer for overtakelse i egenregi er selvsagt mulig, og en slik løsning er kanskje den mest realistiske. Innlandet kan se til Trøndelag fylkeskommune som vurderte flere alternativer for hensiktsmessig avgrensning ved oppstart av egenregi for bussdrift (Trøndelag fylkeskommune, 2019).

Samlet vurdering og konklusjon

Som det er påpekt i denne artikkelen, vil det for mange forhold ikke være avgjørende om bussdriften drives i fylkeskommunal egenregi eller gjennom anbud og private operatører som i dag. Enkelte faktorer av mer overordnet karakter kan imidlertid være betydningsfulle: Kontroll vil være enklere ved fylkeskommunal egenregi, noen kontrollbehov utgå og ansvaret er samlet ett sted. Løpende justeringer av kollektivtrafikken er også enklere ved egenregi enn ved styring gjennom kontrakter. I tillegg er pensjonsordningen ved egenregi med offentlig tjenestepensjon bedre for de ansatte.

I realiteten vil nok økonomien slik den vil komme til uttrykk i fylkeskommunens budsjett være den mest betydelige faktoren når man skal vurdere bussdrift i egenregi versus private operatører. Denne økonomien kan sammenlignes ved å se på arbeidsomfang + transaksjonskostnader + lønn + pensjon + kapitalkostnader + kostnader til andre innsatsfaktorer + risikopåslag/kapitalavkastning/fortjeneste + provenyeffekter (rekkefølge slik den er i denne artikkelen).

Arbeidsomfanget ser ut til å være om lag det samme ved egenregi som ved bruk av private operatører. Egenregi kan riktignok gi noen stordriftsfordeler ved å se alle kontraktsområdene under ett, men egenregi kan også medføre større ressursbruk når det gjelder innkjøp av innsatsfaktorer etter offentlig innkjøpsregelverk. Nettoeffekten er neppe veldig stor. Lønnsnivået for de ansatte vil ikke være vesensforskjellig når vi sammenligner dagens løsning med egenregi. Ved egenregi vil fylkeskommunen neppe få vesensforskjellige kostnader enn private leverandører til andre innsatsfaktorer enn det som regnes som kapitalkostnader. Forskjellene i provenyeffekter er små. Det kan derfor ses bort fra disse elementene i en sammenligning av økonomien. Sammenligningen av økonomien vil jo uansett være nokså grov.

Med et forsiktighetsprinsipp lagt til grunn ved vurdering av fylkeskommunens mulige økonomiske gevinster ved egenregi, framkommer da følgende konklusjon: Transaksjonskostnader som faller bort ved egenregi anslår vi til å være i størrelsesorden 8 millioner kroner årlig. Pensjonskostnadene vil øke ved offentlig tjenestepensjon med anslagsvis 33,3 millioner kroner i året (men ytelsene for den enkelte er som nevnt bedre). Ved et fylkeskommunalt aksjeselskap med bussbransjeavtalens pensjonsordning vil det ikke bli forskjell i pensjonskostnader sammenlignet med dagens ordning. Når det gjelder kapitalkostnader anslår vi en gevinst for fylkeskommunen i størrelsesorden 10 millioner kroner årlig. Risiko-

påslag/kapitalavkastning/fortjeneste hos de private leverandørene – som vil falle bort ved egenregi – anslår vi til 3 prosent av kontraktsverdien, det vil si i størrelsesorden 23 millioner kroner. Samlet vil fylkeskommunen ved alle former for egenregi i dette regnestykket få en liten positiv økonomisk nettoeffekt.[1]

Samlet vurdering er at egenregi vil være å foretrekke både ut fra ønsket om bedre styringsmuligheter for fylkeskommunen, bedre pensjonsordning for de ansatte og ikke minst lavere kostnader på lang sikt.

Fylkeskommunen sitter selv på betydelig detaljinformasjon om relevante forhold. Dette kan fylkeskommunen nytte i helt konkrete analyser før den trekker konklusjoner.

[1] Vista Analyse sier et sted i sin vurdering at drift i egenregi med høy sannsynlighet vil innebære høyere kostnader enn dagens løsning, og at kostnadsøkningen i lengden kan komme opp i 15–20 prosent eller høyere. I en formodentlig mer samlet vurdering anslår Vista Analyse at fylkeskommunens kostnader ved egenregi vil øke med 5–25 prosent. Det redegjøres ikke for hvordan de kommer fram til disse anslagene, men vises til utredninger om konkurranseeksponering, erfaringer i rutebussmarkedet og empirisk forskning uten å angi kilder. En av kildene kan være Rasmussen et al. (2018), som viser effektiviseringsgevinster ved bruk av anbud i bussmarkedet. Denne publikasjonen er omtalt i Jensen m.fl. (2018, kap. 10), hvor det pekes på at det ikke redegjøres for hvordan man kommer fram til effektiviseringsgevinstene. Det finnes også flere rapporter fra noen år tilbake som finner effektiviseringsgevinster ved bruk av anbud for bussdrift, men de sammenligner anbud med et system med framforhandlede kontrakter. Vista Analyse peker også på en analyse av et forsøk med egenregi i Ørebro-regionen hvor det påvises økte kostnader, men skriver at denne ikke er direkte sammenlignbar med Innlandet. Analysen sammenligner blant annet kostnader for et fylkeskommunalt selskap eid av Region Örebro og Region Västmanland i januar 2020 med beregnede kostnader for fortsatt drift med tidligere operatør, justert for endrede forutsetninger, og finner en prisdifferanse på 7,1 prosent i de privates favør (EY, 2020).

REFERANSER

EY (2021). *Kostnadsjämförelse Örebro Stadstrafik.* https://www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/buss/2021-kostnadsjamforelse-orebro-stadstrafik-rapport-ey.pdf?ts=8d8f2a6fd3c3700

Fagforbundet (2020). *Økonomiske argument for egenregi i kollektivtransport i Innlandet* (upublisert).

Gussgard, G. & Jensen, B. (2022. *Busstrafikken i Innlandet. Anbud eller fylkeskommunal egenregi?* Rapport 2/2022. Kommunekonsult AS.

Hansen, J.R., Petersen, O.H., Villadsen, A. & Houlberg, K. (2017). *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud – en survey-undersøgelse på tværs af brancher.* Roskilde: Roskilde Universitet.

Haraldsen, K., Eriksson, T. & Kjørstad, K. (2021). *Investeringer i bussmateriell.* Asplan Viak.

Hilsen, A.I. & Jensen, R.S. (2014). *Den norske arbeidslivsmodellen i endring En undersøkelse fra busstransport og dagligvarehandel.* Fafo-rapport 2014:55.

Holmleid, T., Amundsen, M. & Bjørkås, E. (2020). *Evaluering av dagens anbudsordning for kollektivtransport.* 2020/28. Vista Analyse.

Innlandstrafikk (2022). *Årsrapport Innlandstrafikk 2021.* https://innlandstrafikk.no/om-oss/om-innlandstrafikk/arsrapport-innlandstrafikk-2021/

Jensen, B., Antonsen, S., Berg Erichsen, A., Voldnes, F., Schade, S.M. & Høin, G. (2018). *Kommersialisering av fellesgodene.* Skriftserien. 2/2018. Høgskolen Innlandet.

Jensen, B. & Gussgard, G. (2020). Kommunal formuesforvaltning. *Samfunn og økonomi,* 1-2/2020, 42–49. Oslo.

Korseberg, J.E. & Solevåg, Ø. (2020). Konkurranseutsetting eller egenregi. *Samfunn og økonomi,* 1-2/2020, 9–23. Oslo.

PwC (2020). *Framtidig organisering av kommunale foretak i Stavanger kommune – vurderinger og anbefalinger.* PricewaterhouseCoopers.

Rambøll & Inventura (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse.* Utredning for KS. https://www.ks.no/contentassets/7b566e82f60f4a768f2123b0d66ba010/rapport-kostnader-besparelser-og-effektivsering-ved-konkurranse.pdf

PwC, London Economics & Ecorys (2011). *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness.* PricewaterhouseCoopers.

Rasmussen, I., Holmleid, T. & Bjerkmann, I.L. (2018). *Anbud i bussmarkedet – samfunnsøkonomiske konsekvenser. Effektivitet, styring og kvalitet.* Rapport 2018/25. Vista Analyse.

Rasmussen, I., Holmleid, T. & Ringdal, H. (2022). *Kollektivtransport i Innlandet. Muligheter og begrensninger ved alternative løsninger.* Rapport 2022:22. Vista Analyse.

Røed, C.A. & Skaug, B.W. (2014). *Hvilke faktorer påvirker anbudspriser i norsk bussnæring? En empirisk analyse av kostnadsdrivere.* Masteroppgave. Norges Handelshøyskole.

SSB (2022). *Regnskap for ikke-finansielle aksjeselskaper.* Statistikkbanken. https://www.ssb.no/statbank/table/07371/tableViewLayout1/

Trøndelag fylkeskommune (2019). *Utredning av drift i egenregi.* Rapport fra prosjektgruppe. Trøndelag fylkeskommune, hovedutvalg for transport, sak 46/19. https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAG/Meetings/Details/368441?agendaItemId=204257

Aarhaug, J., Fearnley, N., Rødseth, K.L. & Svendsen, H.J. (2017). *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten.* TØI-rapport 1582a/2017

Karoline Jacobsen Kvalvik prosjektleder, Troms og Finnmark fylkeskommune
Nils Aarsæther professor emeritus, Universitetet i Tromsø

Planstrategi 4.0: Mot eit planstyrt lokaldemokrati

I denne artikkelen vil vi gi ei fagleg begrunna oppskrift på korleis få til ei meir planbasert styring i Kommune-Norge. Det kan høyrest svært så ambisiøst ut, men vi meiner at bestemminga om obligatorisk kommunal planstrategi, innført i plan- og bygningslova i 2008, ber i seg moglegheiter som på langt nær er utnytta godt nok. I 2023 skal alle kommunar etter lova sette i gong arbeidet med det vi kan kalla «planstrategi 4.0». Den skal etter lova vere vedteke i alle kommunar og fylke i løpet av 2024.

Kva legg vi i «meir planbasert lokalpolitisk styring»? Jo, for det fyrste betyr det at vedtak i kommunestyret baserer seg på, eller refererer til, langsiktige og felles mål – også når kommunen må forhalde seg til akutte og presserande saker. For det andre må den jamne folkevalde og veljarane kjenne seg att i det kommunen tek seg til. Kanskje ikkje alle, og til kvar tid, for i ein kommune er det både posisjons- og opposisjonsfolk. Men ei planbasert styring inneber at kommunale vedtak kan grunngjevast og forklarast ved å vise til det styringsgrunnlaget, dei strategiane og dei overordna planane som skal vere gjeldande i valperioden – anten dei er vedtekne samrøystes, eller ved fleirtalsvedtak.

Kor kjem så bestemminga om kommunal planstrategi i plan- og bygningslova (pbl.) inn i dette biletet? Jo, planstrategien dreier seg nettopp om det som er heilt sentralt for dei folkevalde:

1. Planstrategien skal gjelde for ein fireårig periode; den er altså tilpassa dei folkevalde si funksjonstid. Mot slutten av perioden vert det enklare å sjå i kva grad innsatsen i kommunestyret og formannskapet har innfridd måla og prioriteringane som var vedteke tidleg i perioden.

2. Planstrategien inneheld, og baserer seg på *ei drøfting av strategiske val knytt til samfunnsutvikling* (pbl., 2008, § 10-1). Med denne formuleringa plasserer planstrategien seg midt i hjartet til den politiske prosessen. Det er jo nettopp dette som kjenneteiknar (eller i det minste bør kjenneteikne) dei politiske programma som partia legg til grunn for dei folkevalde sitt kommunale virke.

3. Planstrategien inneheld også ei vurdering – i praksis ei prioritering – av det planarbeidet det er behov for i kommunestyreperioden. Også her er planstrategien ved politikken si kjerne – prioriteringar. Kva for planarbeid skal starte opp i 2024, kva står for tur i 2025, kva må vente til 2026 eller 2027? Det dreier seg sjølvsagt om (eller bør dreie seg om) planarbeid for å følgje opp drøftinga av «strategiske val knytt til samfunnsutvikling». Og det dreier seg om å ta stilling til om det er behov for å lage ny, revidere eller behalde den overordna samfunnsdelen i kommuneplanen.

Men kva er eigentleg ein kommunal planstrategi? Ein planstrategi er eit dokument, utarbeida og vedteke på grunnlag av ein prosess der kommunestyret har drøfta kva som er retninga (strategiske val) for kommunen, og det er naturleg å sjå retningsvala i lys av utfallet og den fleirtalskonstellasjonen som utkrystalliserer seg etter kommunevalet. Planstrategien er i ein forstand politisk «ferskvare» fordi lova pålegg

kommunestyra å sette i gong dette arbeidet rett etter konstitueringa (neste runde vert i oktober 2023). Det er eit nyvald kommunestyre som på bakgrunn av vinnarane sin styringsplattform skal kunne vidareføre og konkretisere valløfta inn i den lokalpolitiske kvardagen. Og då vert koplinga til planstrategiarbeid eit naturleg fyrste steg.

Dermed vert planstrategien kommunestyret sin «eigedom», noko som er understreka ved at det ikkje er noko lovbestemt krav om medverknad frå kommunesamfunnet, ut over at planstrategien skal gjerast offentleg minst 30 dagar før den vert behandla i kommunestyret. Lova seier også at før behandlinga bør kommunestyret invitere til «bred medvirkning og allmenn debatt» (pbl., § 10-1), men det er kommunestyret som spelar ut framlegget sitt til ei slik drøfting. Det er ikkje slik at kommunestyret ber befolkninga om råd for å lage planstrategien – det rådet har jo befolkninga nyleg gitt ved å velje representantar i kommunevalet.

Ved valet har folk ikkje berre stemt på personar og parti, dei har stemt på personar som har forplikta seg på å følgje partiet sitt program, og i praksis slutta opp om dei prioriteringane som er vektlagd der. Planstrategien koplar seg dermed tett på dei folkevalde sitt fireårige mandat. Lova seier at kommunestyret skal vedta planstrategien seinast eitt år etter konstitueringa, det vil seie i oktober 2024 i neste runde, og legge den fram til drøfting 30 dagar før behandling. Planstrategien som vert vedteke i 2024 («4.0») vert gjeldande til eit nytt kommunestyre har vedteke ny planstrategi i 2028. Vert det eit politisk regimeskifte i kommunen ved valet i 2027, er det naturleg at resultatet kjem til uttrykk i form av endra prioriteringar i planstrategi 5.0.

Både for nykomarar og ringrevar

Lokalpolitikken og plansystemet er begge komplekse. Det kan ikkje vere lett for ein nyvald og uerfaren kommunestyrerepresentant å gjere seg gjeldande frå dag ein i politikken. Dette som ein kontrast til representantar som er inne i sin tredje eller fjerde periode, som kjenner «spelet», stammespråket og som veit kor grensene for handlingsrommet ligg. Men vi vil hevde at planstrategien eit positivt tilbod til både den politiske novisen og til ringreven.

Som nemnt seier lovteksten (pbl., 2008) at planstrategien bør omfatte ei drøfting av *strategiske val knytt til samfunnsutvikling*. Vi har alle ei meining om kva retning lokalsamfunnet vårt og kommunen vår bør gå i, det er nettopp derfor mange seier ja til å la seg nominere på partilister til lokalvalet. På valdagen går eit klårt fleirtal av befolkninga til urnene, nettopp fordi dei bryr seg om eigen kommune. Dei fleste har også ein idé om kva det er viktig å satse på for å skape eit betre bysamfunn eller ein betre distriktskommune. Denne sida ved planstrategien er altså tett kopla til den politiske prosessen – frå utforminga av programma til dei politiske partia, til saker som vert sentrale i valkampen – og ikkje minst til utfallet av valet.

Kva vil den vinnande koalisjonen satse på? Dette kjem som oftast fram i eit politisk plattform-dokument, og vi ser ein moglegheit for at hovudsakene her er noko som ideelt sett kan gå direkte inn som råstoff til arbeidet med å formulere *strategiske val knytt til samfunnsutvikling* i den kommunale planstrategien. Slik vi ser det, er nettopp diskusjonar kring planstrategien viktige for å inkludere og motivere nykomarane i politikken; slik sett kan arbeidet med planstrategien verte til ei «danningsreise» i lokalpolitisk arbeid.

Meir krevjande er det tredje punktet vi har lagd vekt på, planstrategiens krav om *ei vurdering av kommunen sitt planbehov i valperioden*. Her kan det verte komplisert. Sjølv om det er nye saker og prosjekt som kjem inn på agendaen gjennom kommunevalet sitt utfall, så må desse innpassast i

pågåande planarbeid vedteke av det førre kommunestyret, og til lovpålagd planarbeid.

Her er det den politiske ringreven som har sin moglegheit. På kva måte kan nye prioriteringar og prosjekt passast inn i pågåande planarbeid med kommuneplanen sin samfunnsdel og/eller arealdel? Eller vil det vere smartare å foreslå ein ny kommuneplan for å synleggjere og følgje opp eventuelle nye prioriteringar? Det er ikkje sjølvsagt at den nyvalde representanten vil skjønne terminologien, og vite skilnaden mellom planstrategi, planprogram, kommuneplan, kommunedelplan, samfunnsdel, arealstrategi, arealdel, områderegulering og detaljregulering. Den politiske «ringreven» kan kanskje dette, og hen veit kva som skjuler seg i fireårstabellen som ein planstrategi konkluderer med. Denne tabellen skal vise tidspunkt for igangsetting av ulike planarbeid: Her betyr «2024» prioritet på topp, og «2027» betyr i verste fall «aldri».

Slik vi ser det, vil både ringreven og nykomaren kunne gjere seg gjeldande, og i beste fall utfylle kvarandre, i arbeidet med å utvikle det som i 2024 vert *fjerdegenerasjons* planstrategi for kommunen.

Det er med andre ord ikkje vanskeleg å sjå at planstrategien plasserer seg i hjartet av politikken. Den er også utforma slik at det skal vere enkelt å jobbe den fram. Den er ikkje like omfattande som mykje anna kommunalt planarbeid: Den treng ikkje vere basert på eit *omfattande* kunnskapsgrunnlag, med registreringar og analysar. Kommunestyra valt i 2023 skal i gong med fjerdegenerasjons planstrategi, og det betyr at ein har eit dokument frå 2020 («3.0») å arbeide ut frå, slik at kunnskapsgrunnlaget i stor grad vil handle om å gjere oppdateringar heller enn å starte på nytt. Og til forskjell frå anna planarbeid er det som nemnt ikkje noko krav om medverknad frå befolkninga i prosessen, eller ein omfattande høyringsrunde når eit utkast ligg føre. Dermed kan planstrategien vere noko dei folkevalde føler at dei har eit tydeleg eigarforhold til, gitt at opplegget for å lage og vedta den baserer seg på ein god dialog mellom folkevalde og fagsida/administrasjonen, og at dette skjer i fyrste året av kommunestyreperioden. Sidan lova krev at planstrategien skal vere vedtatt seinast eitt år etter konstitueringa, tenker vi at det vil vere ein fordel å legge opp til ei framdrift som sikrar at den kan vedtakast på vårparten 2024. Dermed vil den verte eit styringsgrunnlag for det nye kommunestyret sitt fyrste budsjettarbeid hausten 2024.

Ein sjeldan planadministrativ suksess

Som vi har peika på, skjedde innføring av kommunal planstrategi med plan- og bygningslova i 2008. Svært få la merke til denne delen av lova der og då. Først etter lokalvalet i 2011 kunne arbeidet starte ute i kommunane, for etter lova ville fyrstegenerasjons planstrategi vere fullført hausten 2012. Men vart dette gjort? Kommune-Norge er ikkje akkurat kjend for å kaste seg over alle nye pålegg og bestemmingar. Særleg er det ein tendens til sette på vent det som ikkje er juridisk bindande, det som det ikkje følger pengar med og som det ikkje er forbunde med «straff» å sjå bort frå.

I over 50 år har norske kommunar hatt manglande oppfølging av krav om pålagd planarbeid. I 1976, ti år etter at det vart pålegg om å vedta kommuneplan («generalplan»), var det svært få av dei 444 kommunane som hadde vedteke og fått stadfesta generalplanen (Arge, 1978). For planstrategien sin del var det slik at dette var ei ny, pålagd oppgåve, det følgde frå statleg hald ingen ekstra ressursar (og knapt noko rettleiing) med for å utføre den, og det var ikkje knytt nokre negative sanksjonar mot kommunar som ikkje følgde lova sitt krav (pbl., 2008, § 10-1). Dermed skulle det, ut frå erfaringar frå kommunal planlegging, ligge til rette for eit – unnskyld formuleringa – planpolitisk mageplask.

Vi vil kalle det ei uventa vending då det viste seg at 80 prosent av kommunane hadde laga og vedteke sin fyrste planstrategi innan fristen i oktober 2012. Innan desember 2012 var det berre 33 av 428 kommunar som hadde ukjent status på planstrategiarbeidet sitt (NIVI Analyse, 2013). Då andregenerasjons planstrategiar skulle vedtakast i 2016, gjekk talet noko ned, men heile 60 prosent hadde fatta vedtak av planstrategien innan tidsfristen. Men dette viste seg å vere eit meir eller mindre tilfeldig tilbakeslag, truleg grunna stoda i Kommune-Norge under kommunereforma 2014–2017. Så godt som alle kommunar utarbeidde tredjegenerasjons planstrategi i 2020, så den er i ferd med å verte institusjonalisert.

Men alt var ikkje berre bra

Sett utanfrå er altså alt såre vel: Store og små kommunar har kvart fjerde år sidan 2012 utvikla, vedtatt (og brukt?) planstrategiane sine. Dei har drøfta strategiske val og vurdert prioriteringar av planarbeidet ein vil drive, år for år, i kommunestyreperioden.

Like fullt kan det virke som om planstrategien er lite kjend, og inntrykket vårt er at den vert lite referert til blant folkevalde og i lokalmedia. Er det slik at planstrategien likevel, i det skjulte, verkar som den skal, eller har den vorte eit slags ritual, eit pliktløp som kommunane gjennomfører kvart fjerde år, berre for å etterleve lova? I evalueringa av plan- og bygningslova (EVAPLAN 2014–2018) var etterlevinga av planstrategibestemminga (pbl., 2008, § 10-1) eit viktig tema, og forskingsmessig vart evalueringa følgd opp med eit doktorgradsarbeid ved Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske Universitet (Kvalvik, 2020).

Avhandlingsarbeidet fokuserte spesielt på dei folkevalde si rolle i arbeidet med å utforme planstrategi for kommunen. Var dei folkevalde verkeleg i førarsetet når dei drøfta «strategiske val knytt til samfunnsutvikling»? Tok dei til dømes partiprogram og styringsplattform frå «valnatta» med seg inn i strategiarbeidet? Var det kanskje berre ordføraren som var aktiv frå dei folkevalde si side? Og var det dei folkevalde som la føringar for prioriteringslista for kommunen sitt planarbeid? Kva kunne forklare eventuelle svikt i deltaking frå dei folkevalde si side? Var det enkeltkommunar der dei folkevalde var betre kopla på prosessen enn i andre kommunar?

Ved sidan av ei landsomfattande spørjeundersøking til ordførarar og planansvarlege vart det gjennomført kvalitative case-studiar av arbeidet med fyrste- (2011–2015) og andregenerasjons planstrategi (2015–2016) i fem kommunar – to på Nordvestlandet og tre i Nord-Norge.

Sjølv om norske kommunar har vore overraskande pliktoppfyllande når det kjem til pålegget om å vedta ein planstrategi, viser analysane i avhandlingsarbeidet at den politiske interessa for planstrategien er gjennomgåande låg, uavhengig av fleirtalsparti, den politiske kulturen i kommunen og kommunestørrelse. Det vart heller ikkje funne noko spor av utvikling i politiske interesse frå fyrste til andre runde med planstrategiarbeid.

Korleis planstrategien så langt har fungert i det lokal*politiske* Norge kan beskrivast som «å bere havre til ein død hest». Med dette meiner vi at dei folkevalde har vorte «fora» med ein invitasjon til ei drøfting av strategiske val knytt til lokal samfunnsutvikling, men i dei fem case-kommunane var det få folkevalde som responderte, og planstrategien vert difor definert som ein «død» prosess utan folkevald respons på invitasjonen til strategisk tankegang og oppfølging (Kvalvik, 2020). Administrasjonen og det planfaglege personalet vurderer derimot planstrategien som ein nyttig reiskap. Her får dei både drive med strategiutvikling og legge til rette for styring, utan særleg «innblanding» frå dei folkevalde, eller gjennom tidkrevjande opplegg for medverknad.

Tiltak for å gjere planstrategien til ein styringsreiskap for dei folkevalde

Er det ein systemsvikt? Er lovbestemminga av kommunal planstrategi til hinder for ei god kopling mellom politikk, fag og administrasjon? Truleg ikkje: Evaluering av plan- og bygningslova konkluderte med at lovgrunnlaget til kommunal planstrategi (pbl., 2008, § 10-1) gir tydelege signal til kommunane om å gjennomføre eit «enkelt» strategiarbeid. Kommunal planstrategi skal vere til hjelp for den kommunale planlegginga i kommunen, ved å blant anna skape oversikt over (og rydde opp i) det kommunale planarbeidet. Det er sjølvsagt behov for nokre justeringar, men det at kommunane faktisk vedtek planstrategi er eit teikn på at dette har vore ei lovbestemming som vert opplevd som nyttig, iallfall av kommunen si administrative leiing.

Den lokale tilrettelegginga og regien av planstrategiarbeidet kan – slik vi ser det – vere avgjerande for politisk involvering og politisk oppfølging både på plansida og i sakshandsaminga i kommunestyreperioden. Denne tilrettelegginga omfattar ei rekkje aktørar og instansar i kommunen og i kommunesamfunnet, og vi meiner det finnast ulike tiltak for å gjere planstrategien til ein betre styringsreiskap for politikarane.

Politiske parti i kommunen

Den politiske ideen er at partia konkurrerer om oppslutning, basert på kva prioriteringar dei byr på i sine respektive program og på truverdet til kandidatane øvst på lista. Men før det bør lokalpartia invitere ikkje berre medlemmene men også dei andre innbyggjarane i kommunen til å kome med innspel på tiltak som kan vise retning for å skape eit betre og meir framtidsretta, berekraftig kommunesamfunn. Men dette kjem ikkje av seg sjølv; det kjem framleis ikkje gode nok signal og arbeidsopplegg frå partia sentralt som stimulerer lokalpartia til å gjere det vi ser som den logiske koplinga frå partiprogram til planstrategi. Per dags dato er det også eit klart fråvær av fylkespartia når det gjeld å få til denne koplinga.

Lokalmedia i valkampen

Så er det ikkje til å kome forbi at valet i mange kommunar står om personar og ikkje saker. Jo større fokus på ordførarkandidatar, jo mindre vert moglegheitene til å sette ulike strategiske prioriteringar opp mot kvarandre. Det er dessverre slik at media får flest «klikk» på det spektakulære og pikante, og annonsørar er ikkje spesielt glade for at det vert sett fokus på minussider ved ulike nærings- og energiprosjekt det stridast om. Likevel ser vi tendensar til at ordførarkandidatar frontar saker og utviklingsretning heller enn seg sjølv, og det kan styrke moglegheitene for å gjere planstrategien til ein styringsreiskap – etter valet.

Kan ein førebu planstrategien betre?

I gjeldande nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging står det skreve at «fylkeskommunene og kommunene har ansvar for at planer og beslutninger bygger på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag …» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 7). I førebuinga av planstrategien speler eit godt kunnskapsgrunnlag ei viktig rolle.

Kunnskapsgrunnlaget skal vere upolitisk og fungere som ein tilstandsrapport. Det handlar om å lage eit lettfatteleg kunnskapsgrunnlag – ein base med kunnskap som er grundig, oppdatert, enkel og forståeleg. Det er også viktig at eit kunnskapsgrunnlag ikkje berre presenterer statistikk, men også analyse av statistikken. Kunnskapsgrunnlaget skal vise riktige, viktige og oppdaterte indikatorar som er sett i samanheng med dei nasjonale forventingane, blant anna kunnskap om tilstand innafor tenesteområda. I dag ser vi at fleire

og fleire fylkeskommunar og kommunar utviklar digitale kunnskapsgrunnlag som er med å skape meir tilgjengelege og hyppig oppdaterte databasar med kunnskap. Når den nyvalde politikaren skal i gong med planstrategiarbeid, er lett tilgjengeleg og enkelt framstilt kunnskap eit heilt avgjerande startgrunnlag.

Det planfaglege personalet har også eit ansvar for at planstrategien vert bygd opp – som dokument – på ein logisk og lettfatteleg måte. Den bør starte med:

1. Ein ærleg gjennomgang av planstrategi 3.0 frå 2020: Kva er oppnådd av dei mål og ambisjonar for planarbeid som kom til uttrykk i førre runde?
2. Ei oppdatering av kunnskapsgrunnlaget.
3. Ei drøfting av strategiske val knytt til samfunnsutvikling.
4. Eit oversyn over prioriterte planoppgåver for perioden.

Så bør det planfaglege miljøet i kommunen ta ei runde på forholdet mellom planstrategi og kommuneplanen sin samfunnsdel. Det står i lovteksten at kommunestyret, under behandlinga av planstrategien, skal «ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer» (pbl., 2008, § 10-1). Ei slik avklaring bør administrasjonen gi råd om tidleg i perioden. Har kommunen nyleg gjort ein grundig revisjon av den langsiktige samfunnsdelen, er det lite som tilseier at kommunen vedtek ny runde i gjeldande valperiode. Men med eit tydeleg politisk regimeskifte, eller om det skjer store endringar i lokalt næringsliv, miljøtilstand osb., kan det vere tilrådeleg at arbeidet med planstrategien dannar grunnlaget for utarbeiding av ny samfunnsdel. Denne vil då verte utarbeidd med dei krav til medverknad frå kommunesamfunnet som lova krev.

Regionalt nivå: Rettleiing og regional planstrategi

Det er ei utfordring at lova legg opp til at fylkeskommunane sin regionale planstrategi vert utarbeidd parallelt med kommunane sitt planstrategiarbeid. Dette fører til at kommunane ikkje får dei policy- og strategisignala frå regionalt hald som kunne danne eit vesentleg grunnlag for arbeidet på kommunalt nivå. Fylkestinget vil normalt vedta regional planstrategi omtrent samstundes med kommunane, og med ei slik ordning vil fylkeskommunen sin moglegheit for å legge premiss for det lokale nivået sine strategiar vere svekka eller ikkje-eksisterande. Men fylkeskommunen er ingen over-kommune, så reint formelt kan denne praksisen halde fram, sjølv om den kan verke lite gjennomtenkt.

Fylkeskommunen har eit rettleiingsansvar for kommunane sitt planarbeid, og det omfattar arbeidet med planstrategi. Her er det naturleg at fylkeskommunane vektlegg rettleiing som sikrar tidleg oppstart og gir bidrag til å sikre god framdrift i prosessen.

Statleg nivå: Nasjonale forventingar 2023–2027

Vidare står det i lova at nasjonale forventingar (NF) skal følgast opp i alt kommunalt planarbeid. Nye nasjonale forventingar kjem forsommaren 2023, og vi veit lite om det vert noko nytt frå regjeringa i denne runden. Kommunane kan uansett gjere lite for å påverke den nasjonale prosessen med å utforme NF.

Det er grunn til å rekne med at kommunane framleis vert pålagde å gjennomføre planlegging for ei berekraftig utvikling, no med referanse til FN sine 17 berekraftmål. Det er ei viktig oppgåve for administrasjonen og kommunen sitt planfaglege miljø å tolke og omsetje forventingane inn mot det planstrategiarbeidet som skal gå føre seg lokalt.

Politisk leiing og det nye kommunestyret: Eit spørsmål om planpedagogikk?

Korleis skal vi greie å bygge bru mellom dei folkevalde og plansystemet, og korleis skal vi greie å styrke det folkevalde engasjementet i planstrategiprosessen? Det vil utan tvil vere avgjerande med god kommunikasjon mellom administrasjonen og dei folkevalde, slik at ikkje politikarane berre opplev å verte presentert for eit ferdig utkast til planstrategi. Gapet mellom administrativ og politisk rasjonalitet må reduserast, samtidig som planstrategien må gjerast forståeleg og gjeldande for dei folkevalde. Dei må greie å sjå nytta av å bruke tid på utarbeide planstrategien, og dermed verte meir motiverte for i etterkant å bruke den som ein reiskap i det politiske arbeidet i utval, komitear, formannskap og kommunestyre.

Konklusjon

Det vil nok diverre ikkje finnast ei universal løysing på korleis ein skal forberede, utarbeide og bruke kommunal planstrategi. Planstrategien inngår i det samla plansystemet, som ofte framstår som «ein jungel» for både dei folkevalde og for nytilsette planansvarlege. Det har lenge vore ynskjeleg å finne «vegen» ut av denne jungelen – blant anna gjennom enklare planprosessar og planarbeid, samt realistisk rettleiingsmateriell og ei betre rettleiing frå regionalt nivå/fylkeskommunen etc. Planstrategien skal bidra til nettopp dette.

På sitt beste vil planstrategien vere ein reiskap for forenkling, og den kan fungere som eit bindeledd mellom plansystemet og den (potensielle) reorienteringa av politikken som oppstår kvart fjerde år, utløyst av utfallet i lokalvalet. Innføring av krav om planstrategi må seiast å vere noko i retning av ei genial kopling av styring gjennom plan og reell folkevald styring.

Sjølv om kommunal planstrategi har utfordringar med å finne si lokalpolitiske forankring, og dermed ikkje innfrir lovintensjonane, har den vorte eit positivt tilskot i kommunal planlegging, mykje grunna ein sterk administrativ eigarskap. Kommunane bør difor fortsetje å jobbe for ei betre involvering av dei folkevalde i planstrategiarbeidet.

Vi ynskjer å avslutte med å nok ein gong seie oss einig med Kjersti Kollbotn som skriv i Plan i 2003 at innføring av planstrategi «lyder godt og forfriskande og er kanskje det 'råaste' i heile lova». Planstrategien held fram med å vere unik ved at Norge har ein eigen lovpålagt planreiskap som er «spesialdesigna» for dei folkevalde, der intensjonen er å både hjelpe og tvinge politikarane våre til å planlegge, og til å styre på grunnlag av plan.

LITTERATUR

Arge, N. (1978). *Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge?: noen resultater fra et forskningsprosjekt.* NIBR-notat (trykt utg.). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kollbotn, K. (2003). «Gjev ny lov betre kommunal planlegging?» *Plan*, 35 (03-04), 75–78.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019–2023.*

Kvalvik, K.J. (2020). *Planlegging og politikk: «Når ikkje alt går etter planen». Dei folkevalde sitt møte med kommunal planstrategi – § 10-1 plan og bygningslova (pbl., 2008).* Avhandling for graden philosophiae doctor UiT – Norges Arktiske Universitet.

NIVI Analyse. (2013). *Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier.* Miljøverndepartementet.

Pbl. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71) Henta frå https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71

Nina Solberg rådgiver i Insam AS
Bjørn Pettersen leder av Fagforbundets omstillingsenhet

TREPARTS-SAMARBEID OG KLIMA-OMSTILLING

Lokalt trepartssamarbeid er flagget høyt på den nasjonale politiske agendaen gjennom Hurdalserklæringen og regjeringens tillitsreform, og er en arena der lokale folkevalgte, administrative ledere og tillitsvalgte møtes til dialog om utviklingsspørsmål, innovasjon og omstilling på arbeidsplassen. Samarbeidsformen er hjemlet i kommuneloven, og har vokst fram de siste 15 årene gjennom utviklingsprogram som har hatt fokus på kvalitetsutvikling og sykefravær i tjenesteproduksjonen i nær halvparten av landets kommuner. Dialog og samarbeid om tjenesteutvikling på arbeidsplassnivå i privat og offentlig sektor bygger på den norske arbeidslivstradisjonen og er videreutviklet siden samarbeidsforsøkene mellom LO og NAF på 60-tallet. Nå er det på tide å ta i bruk trepartssamarbeid i klimaomstillingsarbeidet i kommunene.

Foto: AdobeStock

Klima- og naturutfordringene har stått på den politiske nasjonale, regionale og lokale agendaen i mer enn 25 år, og alle kommuner har tatt inn FNs bærekraftsmål i sine plandokumenter. Likevel er Norge fortsatt blant landene med høyest forbruk og ressursfotavtrykk pr. innbygger, som har størst samlet ressursbelastning og en svært høy belastning på natur og biomangfold (OECD, 2022).

Utfordringene er komplekse og berører oss alle, men det er vanskelig å avgrense problemene, det er umulig å vite når problemene er løst, og det er ulike oppfatninger om hva som er gode eller dårligere løsninger (Levin et al., 2012; Göpel, 2016; Köhler et al., 2019). I tillegg er det vanskelig å få oversikt over ringvirkningene av problemene, og vi ser at tiltak og strategier med korte tidshorisonter prioriteres framfor langsiktige behov.

Kommunen som omstillingsaktør

Kommunenes rolle som omstillingsaktør erkjennes i økende grad, og det siste landstinget i KS i 2020 vedtok at kommunesektoren skal ta lederskap i omstillingsarbeidet. Miljødirektoratet har uttrykt det slik: «Kommunene kan i sine roller som samfunnsutviklere, myndighetsutøvere, tjenesteytere, innkjøpere, eiere og driftere påvirke ulike klimatiltak, enten fordi de er pådrivere og tilretteleggere, eller fordi de kan hindre gjennomføring av tiltak.» (Miljødirektoratet, 2020, s. 311).

Vi registrerer at det lokale omstillingsarbeidet framstår i mange former og spenner fra prosesser som involverer hele lokalsamfunn, til omstilling av deler av kommunens virksomhet og spesifikke tiltak som tar sikte på å «ta ned lavthengende frukter». Vi ser også at det er ulike oppfatninger av

hva en legger i begrepet omstilling. Dette finner vi igjen i forskningslitteraturen som noen ganger bruker begrepene *transition* og *transformation* som synonymer. Enkelte ganger er transformation å forstå som grunnleggende (radikale og/eller disruptive) endringsprosesser, mens transition som oftest sees som mer gradvise prosesser. Når KS etablerer sitt «Partnerskap for radikal innovasjon», tolker vi det som behov for eller ønske om for transformasjon i kommunesektoren, i kontrast til kommunesektorens mer tradisjonelle utviklingsarbeid.

Det synes å være enighet om at klima- og naturkrisen har endret kommunenes samlede utfordringsbilde, og at omstillingsprosessene må favne mange dimensjoner (teknologi, kultur, politikk, verdikjeder osv.) og involvere aktører og aktørgrupper med ulike ressurser, interesser og verdier. I tillegg krever omstillingsarbeidet håndtering av spørsmål som oppfattes som dilemmaer, målkonflikter eller «enten-eller»-situasjoner, og evne og vilje til å institusjonalisere nye styrings- og ledelsesstrukturer og prosesser, ansvar og roller (Abson et al., 2017; Harvin et al., 2019) En slik institusjonalisering vil innebære nye samarbeidsformer internt i kommunen mellom politikk, administrasjon og ansatte, samarbeidsdrevne prosesser og flernivåstyring framfor tradisjonell «enkel» styring (Wang et al., 2016).

Behov for utviklingsorganisering

Slik vi forstår klimautfordringene vil det ikke være tilstrekkelig at enkeltpersoner eller enheter utvikler sin omstillingskompetanse, men at kommunen institusjonaliserer sitt omstillingsarbeid gjennom det Eikeland og Berg (1997) kaller tilpasset utviklingsorganisering basert på erfaringer fra norsk arbeidslivsforskning. Utviklingsorganisering er vanligvis ikke beskrevet i organisasjonskart – ei heller i kommunale organisasjonskart – og er arenaer som fokuserer på læring og utvikling basert på dialog mellom likestilte, uavhengig av den enkeltes rolle og posisjon. Utviklingsarenaene er altså ikke beslutningsorganer eller prosjekter, men «rom» der deltakerne får mulighet til å utvikle en felles forståelse av utfordringsbildet og reflektere over mulige tiltak.

SINTEF har i flere år forsket på hvordan samarbeidslinjen på norske arbeidsplasser kan være alternativ til mer internasjonale ledelsesoppskrifter. SINTEF trekker fram i Øyum og Nilsen (2019) at partene i den norske arbeidslivstradisjonen både kan samarbeide på enkelte områder og samtidig ha konflikter/uenighet på andre. De hevder at dette gir et unikt utgangspunkt for mer likeverdig samarbeid på arbeidsplassen siden ledelse og tillitsvalgte håndterer konflikt og dialog.

SINTEF synliggjør videre at utviklingsarbeid i kommunene har en politisk dimensjon som skiller seg fra privat sektor: «I kommunesektoren er trepartssamarbeidet 'tettere på' virksomhetsnivået enn i privat sektor, hvor det er det lokale topartssamarbeidet på arbeidsplassene som er den mest vanlige samarbeidsformen mellom leder, ansatt og tillitsvalgt. ... Når vi var opptatt av trepartssamarbeidet i dette prosjektet betydde dette at det var politiske vedtak som skulle være førende for det utviklingsarbeidet deltakerenhetene jobbet med som en del av sin prosjektdeltakelse.» (Øyum & Nilsen, 2019, s. 27).

Med referanse til SINTEFs forskning om lokalt trepartssamarbeid, passer denne arenaen godt til beskrivelsen av tilpasset utviklingsorganisering. Til nå har trepartssamarbeidet i hovedsak vært knyttet til produksjon av velferdstjenester, men det er så langt vi kan se ingen formelle hindringer for å løfte inn hva klimaomstilling kan innebære i den aktuelle lokale konteksten, med mulige strategier og tiltak for lokal klimaomstilling. Det bør også være mulig å utvide trepartssamarbeidet til også å gjelde andre deler av kommunens virksomhet enn

velferdsproduksjon. I denne konteksten er det interessant at SINTEFs forskning på lokalt utviklingsarbeid, det de kaller driftsnært partssamarbeid, er gjennomført hovedsakelig i industrielt miljø i privat sektor. Vi vil derfor hevde at arbeidsmetoden som er forankret i den norske arbeidslivstradisjonen med hell kan anvendes i klima- og miljøarbeidet.

Klima og miljø inn i avtaleverket fra 2020

Ved revisjonen av hovedavtalen for kommunal sektor i 2020 (KS-avtalen) ble klima- og miljøarbeid med relevante formuleringer inkludert i hovedavtalens formål: «Partene understreker viktigheten av at det i partssamarbeidet fremmes forståelse for og innsikt i virksomhetenes påvirkning på det ytre miljø og klima. Partene er enige om at klima- og miljøtiltak som fremmer bærekraftsmålene inngås som del av partssamarbeidet etter hovedavtalen.» (KS. Hovedavtalen 2020–2021, Formål, 4. avsnitt).

I protokollen til KS-avtalen fra 2022 ble det lagt til en bemerkning hvor det står: «Med henvisning til hovedavtalens formål, 3. ledd, drøfter de lokale parter klima- og miljøtiltak i kommunen/fylkeskommunen/bedriften» (KS. Hovedavtalen 2022–2023, Protokoll, pkt. 2). Her spesifiseres det at lokale parter skal drøfte klima- og miljøtiltak på sine respektive nivåer. Nytt i KS-avtalen er også en formålsbestemmelse som sier: «Hovedavtalen skal innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati bidra – gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse – til en omstillingsdyktig, bærekraftig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggerne.» (KS. Hovedavtalen 2022–2023, del B, § 1-1, Formål).

I løpet av kort tid har vi beveget oss fra en hovedavtale hvor klima og bærekraft ikke nevnes, til en stadig mer utfyllende og definerende avtaletekst. Representanter fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden beskriver denne utviklingen som en prosess hvor man ønsker å teste hva som er mulig å gjøre lokalt, og hvordan avtaleverket kan bidra til klimatiltak og bærekraftig omstilling i kommunal sektor (Holland & Jordhus-Lier, 2022).

Også andre avtaleområder har tatt inn bestemmelser som gir tillitsvalgte rett til å ta opp klima- og miljøspørsmål, blant annet KA-avtalen (arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomhet og arbeidstakerorganisasjonene som organiserer ansatte i disse virksomhetene), hovedavtalen i staten og hovedavtalen i Spekter. Her trekker vi fram et eksempel fra hovedavtalen i staten (§ 18 Drøftinger, punkt 1, underpunkt d), som sier at tillitsvalgt kan kreve drøfting om: «… virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres (virksomhetsplaner), herunder hensynet til miljø og klima …» (Hovedavtalen i staten, 2023–2025, § 18 Drøftinger, punkt 1, underpunkt d).

At klima- og miljøtiltak inngår som en del av partssamarbeidet, betyr at partene har både rett og plikt til å følge opp denne formålsbestemmelsen. Det betyr også at arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er enig om at klima- og miljøtiltak er noe de ønsker å samarbeide om, og at ansvaret for at dette blir fulgt opp er likeverdig mellom partene. Det politiske og formelle grunnlaget for å jobbe konkret med miljø- og klimautfordringer i kommuner, fylkeskommuner og medlemsbedrifter i Samfunnsbedriftene (tidl. KS Bedrift) er dermed til stede. Utfordringene er knyttet til hvordan dette skal iverksettes.

Tri-part i Nord-Fron kommune

Nord-Fron kommune har gjennom flere år utviklet sitt trepartssamarbeid, som på dialekt kalles Tri-part. Tri-part er en arena der folkevalgte, administrasjon og tillitsvalgte

møtes som likeverdige parter. Alle har møte- og talerett, men ingen stemmerett. Dette er med andre ord ikke et besluttende organ. Her legges saker fram til informasjon og dialog, slik at alle holdes løpende orientert om pågående saker. Det er også en arena der folkevalgte kan komme med styringssignaler og slik at alle parter kan stille spørsmål og gi sine innspill. Siden de har brukt god tid på å komme fram til hvordan Tri-parten skal fungere, har partene også sikret god forankring. De har også presisert hva som er denne arenaens temaer/oppgaver. Her trekker vi fram noen (Fagforbundet & SINTEF, 2022):

- Organisasjonsutvikling og innovasjon, kompetanse og digitalisering
- Omstilling og endringsarbeid, planlagte og pågående prosesser
- Status på mål for kommunedelplanens samfunnsdel
- Arbeidstidsordninger, heltidskultur, lønnspolitikk, likestilling

Slik vi forstår Tri-part-samarbeidet i Nord-Fron, handler det om å videreutvikle og forsterke en arbeidsmetode som inkluderer og sikrer forankring, men som ikke utfordrer eller forkludrer den formelle beslutningslinja i kommunen. Dette er i tråd med FAFOs forskning som viser at i de kommunene som har praktisert kommunalt trepartssamarbeid, så sikres bedre (mer informerte) beslutninger, og gjennomføring av vedtak går raskere når beslutningen(e) er forankret blant ansatte/tillitsvalgte (Moland, 2017).

Nord-Fron som eksempel synliggjør et viktig spørsmål, nemlig hvem som kan ta initiativet, hvem som starter dialogen, og videre hvordan dialogen kan drives framover og dermed bidra til omstilling. Dette gjelder særlig innenfor klima- og miljøtiltak som en betydelig samfunnsutfordring. Det er både er legitimt for partene, de har hjemmel til å løfte tematikken inn i utviklingsdialogen i kommunene, og det er på høy tid å gjøre det.

REFERANSER

Abson D.J., Fischer J., Leventon J., Newig J., Schomerus T., Vilsmaier, U. & Lang D.J. (2017). Leverage points for sustainability transformation. *Ambio, 46(1),* 30–39.

Eikeland O. & Berg A.M. (1997). *Medvirkningsbasert organisasjonslæring og utviklingsarbeid i kommunene.* Kommuneforlaget.

Fagforbundet & SINTEF (2022). *Håndbok i kommunalt trepartssamarbeid* www.fagforbundet.no/contentassets/fbec5201a31648d0943ea3fad00abe30/handbok_i_kommunalt_trepartssamarbeid_januar2022.pdf

Göpel, M. (2016). *The great mindshift: How a new economic praradigm and sustainability transformations go hand in hand.* (Vol. 2). Berlin: Springer. Hentet fra https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6492/file/6492_Goepel.pdf

Harvin N.K.R., Avena B.A., Mbugua J.G. & Frye A.S. (2019). IGI Global.

Holland, I. & Jordhus-Lier, D. (2022). Lokalt partssamarbeid for bærekraft i kommunesektoren. Et notat om tillitsvalgtes rolle i det kommunale klima- og miljøarbeidet. *Include* 2/2022.

Hovedavtalen i staten 2023–2025.

Köhler J., Geels F.W., Kern F., Markard J., Onsongo E., Wieczorek A. & Wells P. (2019). An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions. 31: 1-32.* https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.004

KS. Hovedavtalen 2020–2021.

KS. Hovedavtalen 2022–2023.

KS. *Om partnerskap for radikal innovasjon.* https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/partnerskap-for-radikal-innovasjon/om-partnerskap-for-radikal-innovasjon

Levin K., Cashore B., Bernstein S. & Auld G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science 45:* 123–152.

Miljødirektoratet (2020). *Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030.* Rapport M-1625/2020.

Moland L.E. (2014). *Saman om ein betre kommune. Dypdykk i 16 kommunar.* FAFO 2014:17.

OECD Environmental Performance *Reviews: Norway 2022.* https://www.oecd-ilibrary.org/search?value1=oecd+environmental+performance+reviews%3A+norway+2022&option1=quicksearch&facetOptions=51&facetNames=pub_igold_facet&operator51=AND&option51=-pub_igold_facet&value51=%27igo%2Foecd%27&publisherId=%2Fcontent%2Figo%2Foecd&searchType=quick

Wang L., Westskog H., Selvig E., Mygland R., & Amundsen H. (2016). *Kortreist kvalitet. Hva betyr omstilling til et lavutslippssamfunn for kommunesektoren?* KS. FoU-prosjekt nr. 154025. www.kortreistkvalitet.no

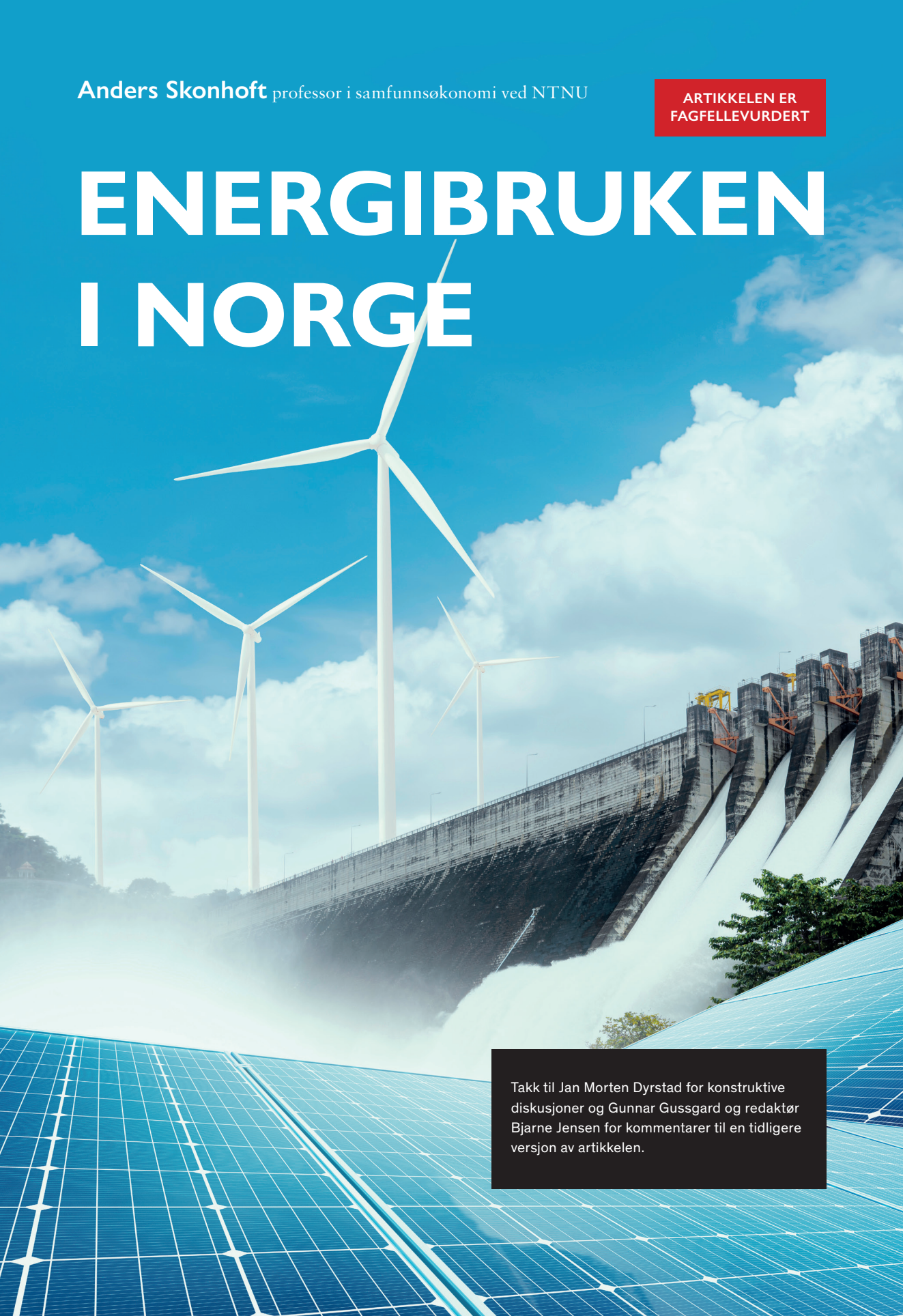
Øyum, L. & Nilssen, T. (2019). *Trepartssamarbeid som drivkraft i kommunal tjenesteutvikling.* SINTEF-rapport 2019:01412.

Foto: AdobeStock

Anders Skonhoft professor i samfunnsøkonomi ved NTNU

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVURDERT

ENERGIBRUKEN I NORGE



Takk til Jan Morten Dyrstad for konstruktive diskusjoner og Gunnar Gussgard og redaktør Bjarne Jensen for kommentarer til en tidligere versjon av artikkelen.

Artikkelen gir en beskrivelse og en kortfattet analyse av energibruken i Norge de siste 30 årene. En summarisk sammenlikning med energibruken i andre rike land er også inkludert. Den samlete energibruken, fossil energi og ikke-fossil energi, økte med 0,5 prosent på årsbasis 1990–2020, mens energiintensiteten, energibruk per enhet BNP, ble redusert årlig med 2 prosent. Hele veksten i energibruken fant sted ved bruk av ikke-fossil energi. Samtidig var den fossile energibruken uendret fra 1990 til 2020. Basert på blant annet en kraftmarkedsanalyse fra NVE diskuteres til slutt framtidig energibruk i Norge de neste 20 årene. Det konkluderes med at ved gode insentiver for energieffektivisering og energisparing bør energiintensiteten i norsk økonomi kunne reduseres i samme takt som de siste tiårene.

Energi og energibruk har blitt et stadig viktigere spørsmål de siste årene. Hovedårsaken er klimakrisen med bortfall i bruken av fossil energi og problemer med å erstatte denne energien med fornybar og regulerbar energi. Den nåværende (høsten 2022) strømpriskrisen i Europa, med svært høye strømpriser, har forsterket interessen. Strømpriskrisen skyldes en kombinasjon av flere forhold. For det første har EU mislyktes med en ambisiøs overgang til fornybar energiproduksjon hvor store deler av kjernekraften er stengt ned. Store mengder ny vindkraft og solenergi må derfor balanseres fra andre kilder. Dette gir et prisdrivende system der gasskraft og kullkraft må tre inn når det ikke blåser og når det ikke er sol.

Dette dysfunksjonelle systemet er forsterket av redusert tilgang på russisk gass, noe som er blitt ytterligere forsterket etter Russlands angrep på Ukraina. De høye strømprisene i EU-landene og Storbritannia har smittet over på Norge, særlig som følge av de to nye strømkablene til Tyskland og England som ble satt i drift i 2021. Disse to kablene mer enn doblet eksportkapasiteten fra strømprisområde 2 (Sør-Norge) til høyprismarkedene på kontinentet og i Storbritannia, noe som har økt strømprisimporten betydelig. De økte strømprisene fra dette området har så smittet over til de andre prisområdene på Østlandet og Vestlandet, men i langt mindre grad til Trøndelag og nordover på grunn av en mer beskjeden utvekslingskapasitet.

På tross av prissmitten som har rammet Norge, er Norge på mange måter fortsatt i en særstilling når det gjelder tilgang og bruk av energi sammenliknet med andre land. Hovedgrunnen er den regulerbare

elektrisitetsproduksjonen fra vannkraft hvor produksjonen nærmest momentant kan tilpasses endret etterspørsel og forbruk. Denne vannkraften, men også noe vindkraft, står for nesten hele elektrisitetsproduksjonen (nær 99 prosent) her i landet. I Europa ellers er fossil energi (kull og gass) og atomkraft (Frankrike) hovedkildene til strømforsyningen. I for eksempel Tyskland er fossilandelen av strømforsyningen fortsatt godt over 50 prosent selv om mye kullkraftproduksjon er nedlagt. I hele EU samlet utgjorde fossil energi over to tredeler av strømforsyningen i 2020. Det er også slik at produksjon og forbruk av elektrisk energi per innbygger er langt høyere i Norge enn i andre rike land. En viktig grunn til dette er at elektrisk energi tradisjonelt har vært rimelig. Dessuten blir strøm i stor grad også brukt til oppvarming i Norge, noe som skjer kun i begrenset grad i andre land. Det store innslaget av kraftkrevende industri betyr også mye for det høye strømforbruket i Norge.

Et annet viktig skille mellom strømforsyningen her i landet og de fleste andre land er at det offentlige (staten, fylkeskommuner og kommuner) eier hovedtyngden, 90 prosent, av produksjonskapasiteten. Statseide Statkraft alene eier 35 prosent. Det er også slik at ledningsnettet eies av det offentlige, og hvor kommunene stort sett eier alle nettselskapene. Når det gjelder den samlete energibruken, står elektrisitet sammen med annen ikke-fossil energi nå for godt over 60 prosent av den samlete energibruken i Norge. Dette er dramatisk forskjellig fra EU hvor ikke-fossil andel av det samlete energiforbruket er langt lavere. I tillegg til et høyt forbruk av elektrisitet i Norge, er den samlete energibruken i forhold til folketallet et av de aller høyeste i verden. Energiintensiteten, bruken av samlet energi i forhold til bruttonasjonalproduktet, er derimot ikke spesielt høyt sammenliknet med andre rike land.

I fysikken er energi definert som muligheten for å skape arbeid (mekanisk energi). Mekanisk energi kan enten eksistere som potensiell energi, for eksempel i form av vann i et vannmagasin for å produsere elektrisk energi, eller som kinetisk (bevegelses-) energi. I statistiske oversikter over energitilgang skilles det gjerne mellom såkalt primærenergi og sekundærenergi. Viktige kilder for primærenergi er olje, kull og gass. Også vannkraft for elektrisitetsproduksjon er primærenergi. Men den produserte elektrisiteten er da energibæreren for vannkraft, og betraktes da som sekundærenergi. For diskusjon, se for eksempel Zweifel et al. (2017). Her skal vi se på utviklingen av bruken av primærenergi, men hvor elektrisiteten fra vannkraft, og også fra vindkraft, inngår som sekundærenergi[1].

Vi starter i avsnitt to med en beskrivelse av energibruken i Norge de siste 30 årene, og hvor forskjellen mellom sluttforbruk, produksjon og tilgang på energi klargjøres. I avsnitt tre gir vi et kort riss av energibruken i noen EU-land og sammenlikner med Norge. I avsnitt fire diskuteres noen drivkrefter bak utviklingen, og hvor bruken av en såkalt IPAT-analyse står sentralt. IPAT gir en definisjonsmessig sammenheng mellom ulike drivkrefter bak energibruken, og inkluderer her befolkning, bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger og energiintensitet eller energibruk per enhet BNP. Bjertnæs og Hagem (2016) har tidligere gjort en noe liknende analyse for Norge. I dette avsnittet ser vi også kort på noen åsaker bak den ulike utviklingen av fornybar og ikke-fornybar energibruk. I avsnitt fem diskuteres den

[1] I analyse av energiproduksjon og energibruk er det også viktig å klargjøre forskjellen mellom energi og effekt. Mens energi som nevnt er evnen til å skape arbeid, uttrykker effekt skapt arbeid per tidsenhet. Når en panelovn med effekt 1 kW har stått på en time (h) er derfor energien levert 1 kWh. På tilsvarende måte er det slik at hvis en vannkraftturbin med effekt 1 MW (1000 kW) har vært i full virksomhet halve året (8760/2 timer), og ellers ikke produsert noe, svarer dette til en produsert energimengde på 4380 MWh. Dette tilsvarer 4,38 GWh (million kWh) som igjen er 0,00438 TWh. Det er stort sett TWh (1 milliard kWh) vi nytter for å uttrykke energibruken i det etterfølgende.

Tabell 1. Produksjon og forbruk energi Norge 2020 (i antall TWh).

	Sum	Kull	Natur-gass	Olje	Bio-brensel	Avfall	Elektrisitet	Fjern-varme
Produksjon	2425,6	0,5	1140,2	1113,9	13,3	5,4	152,4	.
Import	129,5	9,2	0,3	109,9	5,6	.	4,5	.
Eksport	2212,1	0,4	1087,1	1098,4	1,3	.	25,0	.
Netto innenlands tilgang (korrigert lagerendring)	327,3	9,	52,8	110,0	17,6	5,4	131,9	.
Netto innenlands sluttforbruk (ekskl. råstoff, svinn og eget sektorforbruk)	214,9	7,7	4,4	64,5	14,9	1,5	116,3	5,5[x)]

Kilde: SSB Energistatistikk. [x)] Tilgangen kommer her fra transformasjon.

framtidige energibruken i Norge, og hvor blant annet. den siste kraftmarkedsanalysen fra NVE og mulige utviklingsbaner av energiintensitet og økonomisk vekst står sentralt. Artikkelen avsluttes i avsnitt seks med noen konkluderende bemerkninger.

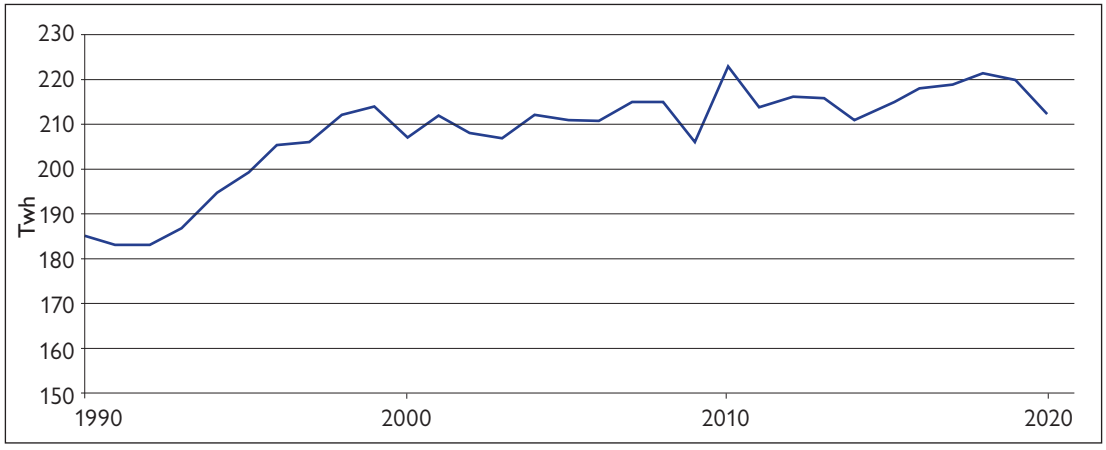
Forbruket av energi i Norge de siste årene

Vi starter oversikten av energibruken i Norge med å se på den regnskapsmessige sammenhengen mellom tilgang og forbruk av energi i 2020, se tabell 1. Energien, gitt i antall TWh, er her gruppert i sju produksjons- og forbrukskategorier basert på mer detaljert statistikk fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Tre av disse kategoriene, kull, naturgass og olje og oljeprodukter, er fossil energi, mens de øvrige fire kategoriene, biobrensel, avfall, elektrisitet og fjernvarme, i det etterfølgende betegnes som ikke-fossil energi.

Tabellen viser ikke overraskende at produksjonen av energi i Norge er dominert av fossil energi i form av olje og naturgass. Inkluderes eksporten og importen, som også hovedsakelig er olje og oljeprodukter og dessuten lagerendringer, framkommer netto innenlandsk tilgang. Når det så korrigeres for eget forbruk i sektorene, som hovedsakelig omfatter gass, olje og oljeprodukter, transformasjon og tap, kommer vi fram til netto innenlandsk sluttforbruk. I sum utgjorde dette 214,9 TWh i 2020. Ikke-fossil energi definert som ovenfor utgjorde 138,2 TWh (14,9 + 1,5 + 116,3 + 5,5), eller drøye 64 prosemt av dette innenlandske sluttforbruket, mens fossil energi utgjorde de resterende 76,6 TWh (7,7 + 4,4 + 64,5). Energibruken på norsk sokkel (olje og gassutvinning) er her inkludert som eget forbruk i energiproduserende sektor. Merk også forskjellen mellom innenlandsk sluttforbruk og netto innenlandsk tilgang av elektrisitet, og også forskjellen mellom netto tilgang og produksjonen. Ofte, som i for eksempel kraftmarkedsanalysen til NVE (se avsnitt fem), svarer forbruket til hva som betegnes for netto innenlandsk tilgang i tabell 1.

Det er også av interesse å si noe om hvordan forbruket fordeler seg på ulike aktiviteter og sektorer i økonomien. I 2020 gikk om lag 70 TWh til industri og bergverk, 53 TWh til ulike former for transport, husholdningene brukte 46 TWh, 33 TWh gikk til tjenesteyting, 7 TWh til landbruk og fiske og 5 TWh til bygg- og anleggsvirksomhet. Oljeprodukter og fossil energi er naturlig

Figur 1. Netto innenlandsk (slutt)energiforbruk 1990–2020.



Kilde: SSB Energistatistikk.

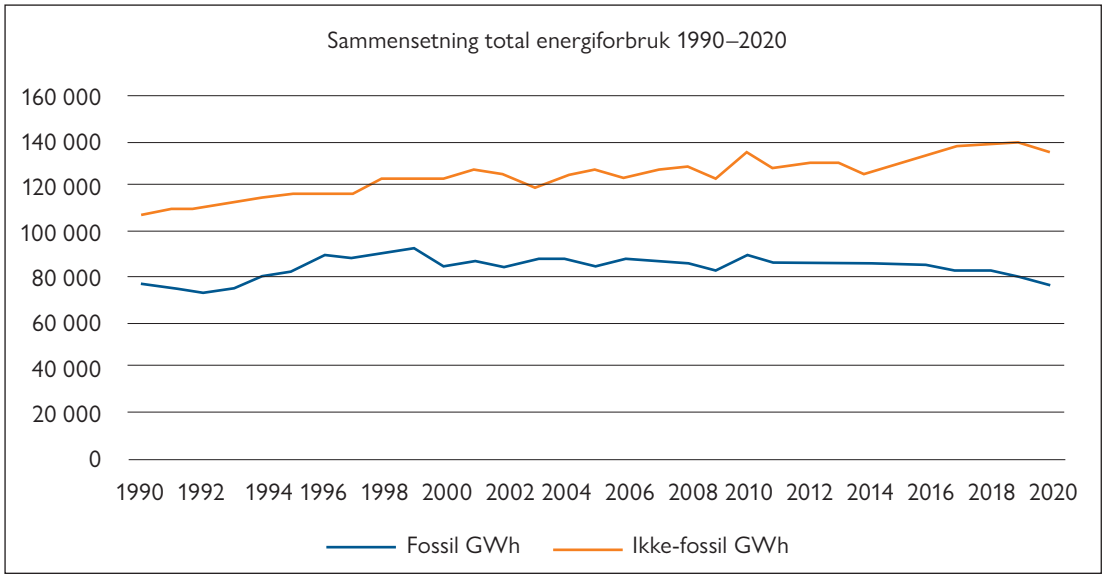
nok hovedbruken i transport, mens elektrisitet er hovedbruken i husholdningene. For en nærmere beskrivelse og diskusjon av den sektorielle bruken, se SSB Energistatistikk.

Figur 1 viser hvordan det samlete innenlandske sluttforbruket har utviklet seg de siste 30 årene. Mens det totale sluttforbruket var om lag 185 TWh i 1990, var det altså økt til snaue 215 TWh i 2020, svarende til en årlig gjennomsnittlig vekst på noe over 0,5 prosent. Hovedinntrykket figuren gir er at mesteparten av veksten fant sted før årtusenskiftet. Etter 2000 har det vært en beskjeden økning. Det observeres også betydelige årlige svingninger i forbruket, hvor finanskrisen og den økonomiske stagnasjonen 2008–2009 kommer klart fram. Redusert energibruk i 2020 i forbindelse med koronapandemien og redusert økonomisk aktivitet sees også.

I tabell 1 så vi at ikke-fossil energi (biobrensel, avfall, elektrisitet og fjernvarme) utgjorde drøye 64 prosent av det samlete energiforbruket i 2020, og hvor altså snaue 36 prosent dermed var fossil energi (kull, naturgass, olje og oljeprodukter). Fossilandelen var en del høyere i 1990 med om lag 41 prosent. Figur 2 viser utviklingsbildet for disse to hovedkategoriene av energibruk over hele perioden 1990–2020. Veksten i energiforbruket som har funnet sted har derfor skjedd ved økt bruk av ikke-fossil energi, og da i all hovedsak elektrisk energi. Men like viktig å merke seg er det at det ikke har skjedd noen nedgang i den fossile energibruken i løpet av denne 30-årsperioden. Men det har vært en beskjeden nedgang siden rundt 2010.

Som vist i tabell 1 er elektrisitet hovedtyngden av den ikke-fossile energien i Norge. Brutto årsproduksjonen av strøm fra norsk vannkraft er nå omtrent 140 TWh, mens de resterende om lag 12 TWh kom fra vindkraft (tabell 1, første linje). Vindkraftproduksjonen har kommet til de aller siste årene, men vannkraftproduksjonen har endret seg nokså lite de siste tiårene. Den store utbyggingen av vannkraft kom før 1990. Strømproduksjonen var under 20 TWh like etter krigen og omkring 120 TWh i 1990. Det ble da registrert en viss overproduksjon, og som et svar på blant annet dette kom den nye energiloven i begynnelsen av 1991. Etter dette var produksjonen stort sett uendret fram til 2005. Energiloven betød at en slags planøkonomisk logikk ble erstattet av markedslogikk. Den tidvise overproduksjonen av strøm ble også avhjulpet ved at det etter hvert kom mange strømkabelforbindelser med utlandet, de første til Sverige i begynnelsen av 1960-årene. Overføringene til Sverige

Figur 2. Fossilt og ikke-fossilt (slutt)energiforbruk 1990–2020.



Kilde: SSB Energistatistikk.

(med i alt seks kabler) har nå en kapasitet på 3500 MW svarende til årlig transport energimengde (eksport og import) på om lag 30 TWh ved full kapasitetsutnyttelse hele året (8760 driftstimer). Det er fire sjøkabelforbindelser til Danmark, og dessuten en ledning til Finland og en til Russland (Pasvik). I 2008 ble NorNed-kabelen mellom Norge og Nederland satt i drift. I tillegg til alle disse kom de to store kablene til Tyskland (NordLink) og England (North Sea Link) i 2021, slik at den samlete utvekslingskapasiteten med utlandet nå er 78 TWh på årsbasis. Disse to siste kablene har som nevnt bidratt til prissmitten fra utlandet og påvirket etterspørsel og strømforbruk, særlig i de sørligste delene av Norge.

En kort sammenlikning med andre land

Vi skal her svært kort sammenlikne utviklingen av energibruken i Norge beskrevet ovenfor med andre land, og da hovedsakelig hva som har skjedd i EU[2]. Når det gjelder utviklingen av den samlete energibruken i EU-området, viser det seg at det var en nedgang i første halvdel av 1990-årene og deretter en økning fram til omtrent 2005. Etter dette har det her, som i Norge, vært en litt skiftende utvikling, men med en betydelig nedgang i 2020. Det samlete sluttforbruk i hele EU (EU-28) var nesten 6 prosent lavere i 2020 enn i 1990. Det har vært en markert nedgang i Storbritannia og Italia de aller siste årene, men også i Tyskland og Frankrike har energibruken blitt redusert betydelig.

Når det gjelder fordelingen av energibruken på fornybar energi og ikke-fornybar energi er andelen fossil energi nå betydelig lavere enn for 30 år siden i EU-området. Og i motsetning til utviklingen i Norge, har det skjedd en nokså stor reduksjon i bruken av fossil energi. I 2020 var andelen fornybar energi høyest i Sverige og Finland av EU-landene, men lavere enn i Norge. Fornybarandelen er fortsatt lav i land som Polen, Nederland og Ungarn, og fortsatt lav også i Tyskland. Tyskland er kjent for sin

[2] Kildene for energibruken og -produksjonen i EU er Eurostat, publisert i ulike versjoner som Energy Efficiency Statistics og Energy Data.

Tabell 2. Energiintensitet (samlet energiforbruk/BNP) målt i kg oljeekvivalenter/1000 euro BNP. Faste priser og i kjøpekraftparitet.

	2000	2010	2018	Årlig gjennomsnittlig vekst energiintensitet 2000–2018 (%)
EU-28	193,6	143,4	109,5	-3,2
Danmark	163,6	116,9	84,1	-3,8
Tyskland	185,5	141,4	103,3	-3,3
Frankrike	196,1	153,9	121,5	-2,7
Finland	290,3	234,4	190,3	-2,4
Sverige	226	175,9	139,7	-2,7
Storbritannia	182,2	125	88,1	-4,1
Norge	191,5	158,7	122,4	-2,5

Kilde: Eurostat Energy data 2020.

vindkraftutbygging som har gitt svært mye effekt, men langt mindre energi. I Frankrike er energibruken fortsatt i stor grad basert på atomkraft. Hva angår sammensetningen av energibruken i elektrisitetsproduksjon, er som nevnt Norge, sammen med Island, i en særstilling hvor nær hele produksjonen foregår med fornybar energi (vannkraft). Fornybarandelen er også høy i Østerrike og Sverige (hovedsakelig vannkraft) og Danmark (vindkraft), men svært lav i land som Polen og Tsjekkia samt i flere andre østeuropeiske land. I EU samlet (EU-28) ble kun 37 prosent av strømmen i 2020 produsert med fornybar energi.

Det viser det seg at energiforbruket i Norge ikke er spesielt høyt i forhold til andre rike land når energiintensiteten sammenliknes. Se tabell 2 som viser de siste årenes utvikling for en del EU-land og for EU samlet (EU-28). Energiintensiteten i Norge var noe lavere enn i hele EU-området i år 2000. Energiintensiteten ble redusert for alle landene fram til 2018, og da særlig mye i Storbritannia og Danmark. Reduksjonen i Norge var en del lavere enn i de fleste EU-landene, slik at energiintensiteten var en god del høyere i Norge enn i EU-28 i 2018. Den var vesentlig høyere enn i Danmark, men langt lavere enn i Finland og også noe lavere enn i Sverige.

På grunn av det høye elektrisitetsforbruket i Norge, hvor mye strøm går til kraftkrevende industri og mye går til forbruk i husholdningene, hvor værforhold og temperatur spiller inn, er det kanskje overraskende at energiintensiteten ikke skiller seg mer ut fra EU-landene enn vist i tabellen. Men det er også slik at for eksempel oppvarming basert på elektrisitet, som stort sett kun skjer i Norge, er langt mer energieffektivt enn oppvarming basert på naturgass. Samtidig er også bruttonasjonalproduktet per innbygger høyere i Norge enn i alle de øvrige landene som inngår her. Hvis vi derfor i stedet sammenlikner energiforbruket per innbygger, finner vi at den er vesentlig høyere i Norge enn EU-landene. På verdensbasis er det kun i USA og Canada, ved siden av Island og noen små oljerike land, at energiforbruket per innbygger er høyere enn i Norge (BP, 2021).

Drivkrefter bak energibruken

Vi skal nå spørre om hvilke faktorer kan tenkes å forklare utviklingen av

Tabell 3. Sammenheng vekst innenlandsk energiforbruk (sluttforbruk), befolkningsvekst, vekst i BNP per innbygger og vekst energiintensitet. Årlig prosentvis gjennomsnittlig vekst.

Periode	Befolknings-vekst (%)	Vekst BNP per innbygger (%)	Vekst energiintensitet (energiforbruk per BNP) (%)	Vekst energi-forbruk (%)
1990–2020	0,8	1,7	-2,0	0,5
1990–1995	0,5	2,2	-1,2	1,5
1995–2000	0,6	3,1	-2,7	0,9
2000–2005	0,5	2,3	-2,5	0,3
2005–2010	1,1	1,4	-1,4	1,1
2010–2015	1,2	1,1	-3,0	-0,7
2015–2020	0,9	0,1	-1,2	-0,2

Kilde: Energifakta Norge (nettside Olje- og Energidepartementet) med data fra SSB.

energibruken i Norge i perioden 1990–2020, og hvor vi starter med det samlete innenlandske sluttforbruket. For det første er det åpenbart at det er visse sammenhenger mellom økonomisk vekst og endringen av energiforbruket. En hovedmekanisme kan være at høyere økonomisk vekst gir høyere energiforbruk. Høyere befolkningsvekst og mer forbruksdrevet etterspørsel kan også bidra til høyere energiforbruk. Men det kan også være slik at økt tilgang og mer bruk av energi kan påvirke den økonomiske veksten. I virkeligheten er det nok slik at årsak-virknings-mekanismen går begge veier. For diskusjon, se Zweifel et al. (2017, kapittel 5).

En noe annen angrepsvinkel for å analysere mulige sammenhenger mellom økonomisk vekst og energibruk er å nytte en såkalt IPAT-analyse hvor den definisjonsmessige sammenhengen mellom energibruk, befolkning, produktivitet og teknologi studeres. Denne type analyse skal nyttes i det etterfølgende. IPAT-identiteten står generelt for virkning (I = impact), befolkning (P = population), materiell velstand (A = affluence) og teknologi (T = technology), og ble opprinnelig formulert av biologene Ehrlich og Holdren (1971) som studerte ulike effekter av befolkningsvekst. Metodikken er senere brukt i en lang rekke miljø- og forurensningsanalyser, men også i analyser av energibruk. Virkningen i vår IPAT-analyse er energibruk (det innenlandske sluttforbruket), den materielle velstanden er bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger, mens teknologien er energiforbruk per BNP, altså det som her er betegnet for energiintensitet. I tillegg inngår befolkningen. På vekstrateform og som årlig prosentvis endring får vi da at veksten i energibruken per definisjon skal svare til summen av veksten i befolkningen, veksten i bruttonasjonalprodukt per innbygger og veksten i energiintensiteten (energibruk per BNP)[3].

Ved å sammenholde veksten i den samlete energibruken i Norge over hele perioden 1990–2020 på 0,5 prosent i gjennomsnitt per år som vist ovenfor, kan da hoveddrivkreftene bak utviklingen skisseres. Vi finner at befolkningsveksten bidro med 0,8 pro-

[3] Når energiforbruket (sluttforbruket) år t betegnes E (tidsnotasjonen utelatt), befolkningen P, bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger X / P, og energiintensiteten E / X, følger IPAT-identiteten her som $E \equiv P\,(X / P)\,(E / X)$. Dette kan også skrives som $E \equiv Pxe$, hvor $x = X / P$ og $e = E / X$. Ved tidsdifferensiering følger da årlig prosentvis endring (tilnærmet) av sammenhengen $(dE / dt) / E \equiv (dP / dt) / P + (dx / dt) / x + (de / dt) / e$.

sent og økt materiell velstand (BNP per innbygger) med 1,7 prosent. I motsatt retning virket redusert energiintensitet, som falt med 2,0 prosent per år i gjennomsnitt over denne 30-årsperioden. Dette gir da sammenhengen (identiteten) 0,8 + 1,7 - 2,0 = 0,5. Se tabell 3, første linje. I løpet av denne perioden har derfor energiinnholdet i BNP falt nokså mye. Mens det var omtrent 0,14 TWh per milliard krone BNP (i 2015-prisnivå) i 1990, var det redusert til nesten det halve (i faste priser) i 2020. Merk at endringen av energiintensiteten her er forskjellig for Norge sammenliknet med i tabell 2, fordi blant annet periodiseringen og måleenhetene er ulike.

I tabell 3 er denne IPAT-sammenhengen også vist for ulike delperioder. Vi merker oss den noe ujevne nedgangen i energiintensiteten med høyest nedgang i siste halvdel av 1990-årene og i perioden 2010–2015. I denne perioden ble også energibruken redusert. Nedgangen var lavest i den siste delperioden og 1990–1995. Bjærtnes og Hagem (2016) studerte utviklingen i Norge fra 1980 til 2012, og de finner at energiintensiteten ble redusert med om lag 1,7 prosent per år i denne perioden. Altså noe lavere enn våre beregninger viser for 1990–2020.

Energiintensiteten som beregnet ovenfor, og også vist for en del EU land i tabell 2, er en mye brukt indikator for energibruken i en økonomi. En annen indikator som også nyttes er energibruken per innbygger. Basert på tallene her var denne på 0,044 TWh per 1000 innbygger i 1990, og ble redusert til 0,039 i 2020. Dette gir en årlig gjennomsnittlig reduksjon på -0,3 prosent. Dette kan også leses ut av tabell 3 som differensen mellom vekstraten til energiintensiteten og BNP per innbygger (-2,0 + 1,7 = -0,3). Mens energibruken i Norge har vært svakt stigende over denne 30-årsperioden, har følgelig energibruken per innbygger vært svakt fallende. I EU som helhet falt som nevnt energibruken fra 1990 til 2020, og energibruken per innbygger ble redusert langt mer enn i Norge.

Årsaken er ganske enkelt at bruken av elektrisk energi er mer effektiv enn bruken av fossil energi.

Så langt har vi sett på enkelte drivkrefter bak den samlete energibruken i Norge. Vi fortsetter med en liten diskusjon av fordelingen av energibruken mellom ikke-fossil og fossil energi. I litteraturen har det vært flere analyser av sammensetningen av energibruken i elektrisitetsproduksjonen. Se for eksempel York (2012) og Dyrstad et al. (2019). Dyrstad et al. (2019) studerte denne sammenhengen for 27 OECD-land i perioden 1980–2014. Hovedfunnet var at tilgangen på mer ikke-fossil energi reduserte bruken av fossil energi i elektrisitetsproduksjonen, men at økonomisk vekst dempet virkningen. For land med høy økonomisk vekst var det derfor en beskjeden reduksjon i bruken av fossil energi som følge av at mer vind- og solkraftenergi ble tilgjengelig.

Når det gjelder fordelingen mellom fossil energi og ikke-fossil energi i den samlete energibruken, og ikke bare elektrisitetsproduksjon, er vi ikke kjent med noen studier tilsvarende det som er gjort for elektrisitetsproduksjonen. Men en viktig generell observasjon er at når ikke-fossil energi som elektrisitet basert på vannkraft erstatter fossil energi direkte ved uendret aktivitetsnivå, vil energibruken gå betydelig ned. Årsaken er ganske enkelt at bruken av elektrisk energi er mer effektiv enn bruken av fossil energi. Når det for eksempel gjelder bilbruk (selve kjøringen) er det slik at energibruken kanskje reduseres med mellom to og tre ganger ved overgang fra en fossilbil til en elbil av samme størrelse når strømmen kommer fra vannkraft, se for eksempel diskusjonen i Holtsmark og Skonhoft (2014).

Hvis IPAT-analysen ovenfor utvides,

kan denne metodikken også nyttes til å se på drivkreftene bak bruken av den fossile energien. Dette gir da at den prosentvise årlige veksten i bruken av fossil energi skal svare til summen av befolkningsveksten, veksten i bruttonasjonalprodukt per innbygger, veksten energibruk per BNP (energiintensiteten) samt veksten i andelen av energien som er fossil[4]. For hele perioden 1990–2020, hvor bruken av fossil energi var uendret og det var nullvekst (figur 2), finner vi da, som for samlet energibruk, at befolkningsveksten bidro med 0,8 og veksten i BNP per innbygger med 1,7 prosent per år (tabell 2). I motsatt retning virket redusert energiintensitet med 2,0 prosent og redusert fossil andel med 0,5 prosent per år. Altså sammenhengen 0,8 + 1,7 - 2,0 - 0,5 = 0,0. Det er derfor slik at økt befolkning og økt økonomisk aktivitet, akkurat som i analysen av den samlete energibruken, bidro til positiv vekst i bruken av fossil energi i denne perioden. Dette motvirkes av redusert energiintensitet i hele økonomien, samt den reduserte energiandelen som kommer fra fossile kilder. For den gitte økonomiske veksten og veksten i befolkningen var følgelig den reduserte energiintensiteten i økonomien og den reduserte fossilandelen ikke sterk nok til å dempe bruken av fossil energi i denne 30-årsperioden.

Mulig framtidig energiforbruk

Vi skal nå diskutere nærmere mulige utviklingsbaner for norsk energibruk de neste par tiårene, hvor vi starter med å se på den siste kraftmarkedsanalysen til NVE (NVE, 2021). Her er det ventet en innenlandsk forbruksvekst på noe over 36 TWh elektrisk kraft fram til 2040 slik at det innenlandske forbruket av strøm øker fra 138 TWh i 2021 til 173 TWh i 2040. Disse tallene svarer til netto innenlandsk tilgang som definert i tabell 1. Økningen fram til 2040 inkluderer en ventet vekst i forbruket av strøm for landbasert industri på 16 TWh, og et økt forbruk ved utvinning av olje og gass på 6 TWh som følge av planlagt elektrifisering. Det ventes også en vekst i strømforbruket i transportsektoren på 13 TWh og i hydrogenproduksjon på 7 TWh, men en nedgang i strømforbruket i boliger og bygg som et resultat av energieffektivisering på 6 TWh. Merk at disse anslagene er gjort før den virkelig store strømprisøkningen slo inn i de de sørligste delene av landet helt på slutten av 2021. Økningen i strømforbruket ifølge prognosen fra NVE, svarer til en årlig gjennomsnittlig vekst på 1,2 prosent mellom 2021 og 2040. I denne perioden forventer NVE at det økte forbruket dekkes ved en moderat økning i vannkraftproduksjonen gjennom oppgradering av eksisterende anlegg, en beskjeden vekst i vindkraftproduksjonen samt 14 TWh tilgang av havvind og solkraft. Under disse forutsetningene til NVE blir det et ikke ubetydelig elektrisk kraftoverskudd i Norge også i 2040.

Det samlete energiforbruket i 2040 sier ikke denne kraftprognosen til NVE noe om. Men en åpenbar virkning av den direkte elektrifiseringen av transportsektoren, hvor elbiler erstatter fossilbiler, er at energibruken her vil reduseres fordi elektrisk energibruk i transportvirksomhet som nevnt ovenfor er langt mer effektivt enn oljebasert energibruk når elektrisiteten, som i Norge, kommer fra vann (og vind). Dette skjer derimot ikke hvis erstatningen skjer via hydrogen eller ammoniakk. Som et grovt anslag skal vi her anta at NVEs antakelse om veksten i strømforbruket på 13 TWh i transportsektoren pluss ny hydrogenproduksjon

[4] Sammenhengen $E \equiv P\,(X / P)\,(E / X)$ ovenfor (fotnote 3) utvides dermed nå til $F \equiv P\,(X / P)\,(E / X)\,(F / E)$ hvor F uttrykker fossil energibruk. Dette kan noe enklere skrives som $F \equiv Pxef$ med $f = F / E$. På vekstrateform og som (tilnærmet) årlig prosentvis endring gir så dette $(dF / dt) / F \equiv (dP / dt) / P + (dx / dt) / x + (de / dt) / e + (df / dt) / f$. Sammenhengen ovenfor kan også uttrykkes som $F \equiv P\,(X / P)\,(E / X)\,(F / E) = P / (X / P)\,(F / X)$.

Tabell 4. Mulige utviklingsbaner energiforbruk (sluttforbruk) Norge 2021–2040. Prosentvis årlig vekst befolkning, BNP per innbygger og energiintensitet

Scenario	Befolknings-vekst (%)	Vekst BNP per innbygger (%)	Vekst energibruk per BNP (energi-intensitet) (%)	Vekst energi-forbruk (%)	Sluttforbruk 2040 (TWh)
NVE	0,5	1,3	-0,8	1,0	263
Motvind Norge	0,5	1,3	-1,8	0,0	215
NVE og høy økonomisk vekst	0,5	2,5	-2,0	1,0	263
Motvind og høy økonomisk vekst	0,5	2,5	-3,0	0,0	215
Historisk trend (1990–2020)	0,8	1,7	-2,0	0,5	234

gir en reduksjon i forbruket av oljeprodukter på omkring 20 TWh. Dette svarer til godt under en tredel av sluttforbruket av fossil energi i 2020 (tabell 1)[5]. Hvis vi dessuten antar en viss økning i øvrig energibruk (som biobrensel og fjernvarme) som vi setter til 10 TWh, men ser bort fra andre mulige energibesparelseseffekter som følge av mer bruk av elektrisitet, kommer vi fram til at NVEs prognose for økning i elektrisitetsforbruket fram til 2040 på 1,2 prosent på årsbasis kanskje kan svare til en vekst i det samlete energiforbruket på om lag 1 prosent. Med et sluttforbruk av energi i 2020 på 214,9 TWh (tabell 1), ender vi da opp med et anslått samlet sluttforbruk på omkring 262 TWh i 2040. Se tabell 4, linje en.

Kraftmarkedsanalysen til Statnett (2021) gir et noe høyere forbruk av elektrisk kraft enn i prognosen til NVE (2021), men også her vil det bli et kraftoverskudd i 2040. Andre analyser peker i retning av betydelig mer energisparing og energieffektivisering i boliger og bygg enn de 6 TWh som NVE antar i sin kraftmarkedsanalyse. I utredningen fra Motvind Norge (2021), basert på energisparingsantakelser gjort av blant andre SINTEF, argumenteres det for at denne typen energieffektivisering kan gi en besparelse på hele 37 TWh fram til 2040. Denne svært betydelige energieffektiviseringen, sammen med en viss økning i strømproduksjonen, betyr ifølge denne analysen at Norge får et overskudd av elektrisk kraft på over 70 TWh i 2040. Den økte produksjonen i analysen til Motvind omfatter utbedring og oppgradering av eksisterende vannkraftproduksjon med små miljøinngrep samt mer vannkraft som følge av økt nedbør (klimaendringer). Hvis vi setter elektrisitetsforbruket basert på denne analysen 30 TWh lavere enn i prognosen til NVE som følge av den langt høyere graden av antatt energieffektivisering, men også fordi det ikke er inkludert noen økning av strømforbruket ved utvinning av olje og gass, ender vi følgelig opp med omkring 148 TWh. Dette betyr en årlig gjennomsnittlig vekst i elektrisitetsforbruket på drøye 0,3 prosent fram til 2040 med utgangspunkt i strømforbruket på 138 TWh i 2021 (se ovenfor). Heller ikke i studien til Motvind (2021) analyseres utsiktene for samlet framtidig energiforbruk. Men hvis vi anslår samme energibesparelse i transportsektoren som følge av elektrifisering og økt bruk

[5] Se ellers Miljødirektoratet (2022) hvor mulig framtidig energibruk i transportsektoren diskuteres nokså detaljert, mens Schlaupitz (2019) gir en bredere vurdering av energigevinsten ved overgang fra fossil energi til elektrisk energi.

av biobrensel m.m. her som i NVE (2021), ender vi opp med at samlet antatt energiforbruk i 2040 blir omtrent som i 2020. Se tabell 4, linje to.

Vi skal så sammenholde disse energiprognosene med en IPAT-betraktning for å si noe om hva disse anslagene kan bety for endret energiintensitet. I den siste Perspektivmeldingen (Finansdepartementet, 2021) var hovedantakelsen en forventet årlig vekst i BNP per innbygger på 1,3 prosent de kommende årene. Altså noe lavere enn årsgjennomsnittet de siste 30 årene, men noe høyere enn for de ti siste årene (tabell 2). SSBs hovedalternativ for befolkningsutviklingen fram til 2040 gir en årlig gjennomsnittlig vekst på 0,5 prosent på årsbasis (SSB, 2022). Hvis vi antar denne befolkningsveksten og veksten i BNP per innbygger på 1,3 prosent sammen med det anslåtte energiforbruk i 2040, finner vi at vår vurdering av kraftprognosen til NVE (2021) impliserer en reduksjon i energiintensiteten (energibruk per BNP) på 0,8 prosent i gjennomsnitt på årsbasis fram til 2040. Følgelig en vesentlig lavere reduksjon enn for 30-årsperioden 1990–2020 (tabell 2). Den framtidige energibruken basert på vår vurdering av analysen til Motvind (2021) betyr under de samme vekstantakelser en årlig reduksjon i energiintensiteten på 1,8 prosent. Altså noe lavere enn for perioden 1990–2020.

I tabell 4 har vi også vist hvordan utviklingen i energiintensiteten blir både ved NVE- og Motvind- prognosene under antakelse om en høyere økonomisk vekst, som er satt til 2,5 prosent på årsbasis, men med samme befolkningsvekst som tidligere. Virkningen av høyere vekst er at kravet til redusert energiintensitet må øke, og blir ved NVE-prognosen som den var i perioden 1990–2020, mens energiintensiteten må reduseres med 3 prosent årlig under Motvind-prognosen. Siste linje i tabell 4 viser hva sluttforbruket av energi blir i 2040 under forutsetning om samme endring av energiintensitet, befolkningsvekst og økonomisk vekst de neste 20 årene som i perioden 1990–2020 (tabell 2). Dette scenarioet, som gir en økning i energiforbruket på 0,5 prosent på årsbasis, betyr at sluttforbruket ender opp med 234 TWh i 2040. Altså betydelig under anslaget basert på NVE (2021).

Hovedfaktoren i spørsmålet om framtidig energibruk er, ved siden av økonomisk vekst, hvordan energiintensiteten utvikler seg. Ut fra alle 'grønne' planer om utbyggingsprosjekter som foreligger i Norge, kan det kanskje synes vanskelig at energiintensiteten blir redusert like mye de neste tiårene som i den siste 30-årsperioden. Det er planer om batterifabrikker, det er planer om bygging av hydrogenfabrikker og det er planer om datasentre. Se for eksempel NHO-LO (2021) og Energikommisjonen (NOU 2023: 3). Samtidig skal norsk olje- og gassproduksjon gå som før, men etter hvert kanskje med enda mer strøm fra land. I sum krever disse planene mye elektrisk energi. Men mange av disse planere er nokså løse, og flere av dem er lansert før den siste tidens eksplosive økning i strømprisene i de sørligste prisområdene i landet. En nøkkelfaktor for det framtidige energi- og strømforbruket i Norge, som i andre land, er selvsagt nettopp hvordan strømprisen utvikler seg. Og det er ikke bare slik at strømprisen påvirker etterspørselen, men også tilbudssiden. En viktig side ved tilbudssiden som kanskje er lite diskutert og analysert, er hvordan økte strømpriser kan påvirke potensialet for energisparing.

NVE har ganske nylig gjort et forsøk (NVE, 2022), og beregningene antyder at potensialet øker betydelig ved høyere priser. Høyere strømpriser kan derfor ha stor innvirkning på utvikling av energiintensiteten i økonomien. Ellers er det interessant å merke seg at både det internasjonale energibyrået IEA (IEA, 2021) og EU (Eurostat, 2022) argumenterer for at det må finne sted en kraftig reduksjon i energiintensiteten i årene framover gjennom energieffektivisering og -sparing. IEA mener for eksempel

at det er nødvendig at energiintensiteten må reduseres med 4 prosent årlig i de rike landene det neste tiåret for at fornybar energi skal kunne erstatte fossil energi.

Avslutning

Energibruken i Norge de siste 30 årene er beskrevet i artikkelen, og noen viktige drivkrefter bak utviklingen har blitt analysert. Framtidig energibruk har også blitt diskutert med utgangspunktet i en kraftmarkedsanalyse fra NVE og en energianalyse fra Motvind Norge. Disse studiene har nokså forskjellige oppfatninger av det framtidige elektrisitetsbehovet i Norge og hvordan mulighetene for energisparing og energieffektivisering kan utvikle seg. Sentralt i vurderingen av den historiske og framtidige energibruken står energiintensiteten, eller energibruk per enhet BNP. Energiintensiteten kan oppfattes som en slags teknologi- eller produktivitetsparameter, og endringen over lengre tid kan derfor fortelle noe om produktivitetsutviklingen ved bruken av energi. Samtidig er det jo også slik at for eksempel endret næringssammensetning i økonomien åpenbart påvirker endringer i energiintensiteten. I perioden 1990–2030 ble energiintensiteten redusert med 2,0 prosent på årsbasis. Hvis energiintensiteten reduseres i samme omfang i årene framover, betyr anslagene på befolkningsvekst og økonomisk vekst som vi har basert oss på her at veksten i energibruken vil være nokså beskjeden fram til 2040. Prisutviklingen på energi og gode insentiver for energieffektivisering og energisparing er viktig for hva som kan skje.

Energi er en knapp ressurs, som blir stadig knappere som følge av klimakrisen og bortfall i bruken av fossil energi. Samtidig betyr fortsatt økonomisk vekst og utbygging av mer fornybar energi store miljøinngrep og ødelagt natur. Som påpekt av Det internasjonale naturpanelet (IPBES, 2019), og også nå helt nylig WWF (2022), står verden og Norge ikke bare overfor en klimakrise, men også en miljøkrise med bortfall av verdifull natur, arter og biodiversitet. Mange av de såkalte grønne planene som foreligger for mer energibruk og energiutbygging i Norge impliserer større naturødeleggelser, og er derfor dårlige ideer. Energisparing og energieffektivisering må i stedet trappes opp.

REFERANSER

BP (2021). *Statistical Review of World Energy 2021.*

Bjærtnes, G. & Hagem, C. (2016). *Makroøkonomiske drivere for utviklingen i energiforbruket.* Rapport SSB, 2016/15.

Dyrstad, J.M., Skonhoft, A., Christensen, M.Q. & Ødegaard, E.T. (2019). Does Economic Growth eat up environmental improvements? Electricity production and fossil fuel emission in OECD countries 1980–2014. *Energy Policy 125,* 103–109.

Ehrlich, P. & Holdren, J.P. (1971). *Impact of population growth.* Science 171, 1212–1217.

Eurostat (2022). *Energy efficiency statistics.* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_efficiency_statistics

Finansdepartementet (2021). *Perspektivmeldingen 2021.* (Meld. St. 14 2020–2021).

Holtsmark, B. og Skonhoft, A. (2014). The Norwegian support and subsidy policy of electric cars. Should it be adopted by other countries? *Environmental Science & Policy 42,* 160–168.

IPBES (2019). *The global assessment report on biodiversity and ecosystem services.*

IEA (2021). *Net zero by 2050. A roadmap for the global energy sector.* IEA Puclicatons.

Miljødirektoratet (2022). *Kraftbehov ved transport. Nullutslippscenarier for 2050.* Rapport, M-2383.

Motvind Norge (2021). *Energibruk på naturens premisser.*

NHO-LO (2021). *Felles energipolitisk plattform.*

NOU 2023:3 (2023). *Mer av alt – raskere. Energikommisjonen rapport.* Olje- og energidepartementet.

NVE (2021). *Kraftmarkedsanalyse 2021–2040.*

NVE *(2022).* https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energieffektivisering/

Schlaupitz, H. (2019). *Fossilfritt Norge.* Naturvernforbundet.

Statnett (2021). *Langsiktig markedsanalyse.*

SSB (2022). *Nasjonale befolkningsframskrivinger.* https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger

York, R. (2012). *Do alternative energy sources displace fossil fuels?* Nature Climate Change 2, 441–443.

WWF (2022). *World Living Resources.*

Zweifel, P., Praktiknjo, A. & Erdmann, G. (2017). *Energy Economics.* Springer Books.

Formålet med fagtidsskriftet Samfunn og økonomi er kunnskapsutvikling og formidling av kunnskap gjennom vitenskapelige artikler om hvordan styre, utvikle og organisere offentlig virksomhet.

Tidsskriftet avgrenses til fagområdene offentlig virksomhets økonomi, styring og organisering i Norge. Aspekter som står sentralt er demokrati og folkestyre, samarbeid mellom politikk, ledelse, medarbeidere og profesjoner, og medarbeidernes rolle i offentlig forvaltning.

Samfunn og økonomi 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 utgis av Kommunekonsult AS på oppdrag fra Fagforbundet, og er et frittstående vitenskapelig tidsskrift med fagfellevurderte artikler.

Retningslinjer for manuskripter

Redaksjonen tar fortløpende imot manuskripter. I tillegg inspirerer redaksjonen 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. Kilde skal oppgis.

Samfunn og økonomi er et NVI-godkjent tidsskrift. Publikasjonspoeng kan registreres i Cristin, Den enkelte forfatter eller institusjon har ansvaret for å registrere artikler her.

Fagfellevurdering

Vitenskapelige artikler som tidsskriftet ønsker å trykke vil bli sendt videre til fagfellevurdering. Forfatteren må gjerne gi forslag om relevante fagfeller, men redaksjonen står fritt til å vurdere dette. Ved fagfellevurdering blir forfatternavn tatt bort. Også fagfellenes kommentarer vil være anonymisert. 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.

Fagfellevurdering kan være en krevende prosess som tar tid. Redaksjonen forutsetter at forfattere som har et manus til fagfellevurdering ikke sender samme manus til andre tidsskrifter samtidig.

Forfatterinstruks

Manuskriptet sendes elektronisk til redaksjonen@samfunnogokonomi.no. Manuskriptet sendes i Word, skrifttype Times New Roman. Artiklene skal normalt være på ca. 40 000 tegn og ikke lengre 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. Legg også ved en liste over de mellom fem og ti viktigste søkeordene for artikkelen.

Det skal gis en kort forfatteromtale. På egen fil legges ved foto av forfatteren. Institusjonstilhørighet skal oppgis, og videre skal det føres opp navn, akademisk tittel, fødselsår, adresse og e-postadresse.

Referanser føres opp i APA-standard. Eksempler på hvordan dette gjøres finner du blant annet her: https://www.samfunnogokonomi.no/mal-for-referanser-i-samfunn-og-okonomi/. For øvrig kan spørsmål omkring referanser rettes til redaksjonen.

SAMFUNN & ØKONOMI

Kommunekonsult