Menon Economics

KS FoU

RAPPORT

Utredning av samfunnstjeneste



Foto: iStockfoto.com

Av Simen Pedersen, Petter Lindgren, Henrik Schwabe og Ida Ljøgodt von Hanno

Menon-publikasjon Nr. 65

2025

Forord

Menon Economics har på oppdrag fra KS gjennomført en utredning av obligatorisk og frivillig samfunnstjeneste for 19-åringer. Det vil si at 19-åringer blir tvunget til eller velger selv å bruke ett år av livet på å løse offentlige oppgaver.

Våre kontaktpersoner hos KS har vært Heidi Therese Hansen og Hanne Sørheim-Rensvik.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra desember 2023 til mai 2025. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Henrik Schwabe, Ida Ljøgodt von Hanno og Petter Y. Lindgren. Iselin Kjelsaas har kvalitetssikret arbeidet.

Vi takker KS for et spennende og viktig prosjekt!

Juni 2025

Simen Pedersen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Juni 2025

Henrik Schwabe
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Om KS

KS er kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer. KS arbeider for en selvstendig og nyskapende kommunesektor.

Kilde: ks.no

Innhold

Sammendrag 5

1 Bakgrunn, mandat og avgrensinger 15

1.1 Bakgrunn 15
1.2 Mandat 15
1.3 Metodisk tilnærming 16
1.4 Avgrensninger 17

2 Problemene samfunnet må løse 18

2.1 Kommunenes utfordringer med å oppfylle lovpålagte tjenester 18
2.2 Bemanningsutfordringer 18
2.3 Ungt utenforskap 19
2.4 Arbeidsbelastning og slitasje hos den øvrige arbeidsstyrken 20

3 Samfunnstjeneste i andre land 21

3.1 Kartleggingsmetode 21
3.2 Innretningen i fem land 21

4 Relevant litteratur knyttet til verneplikt 24

4.1 Den samfunnsøkonomiske litteraturen om vernepliktige versus frivillige 24
4.2 Militær førstegangstjeneste i Norge 26
4.3 Sentrale poeng fra litteraturen for samfunnstjeneste i Norge 27

5 Nullalternativet 29

5.1 Utvikling av arbeidskraftbehov 29
5.2 Utvikling i ungt utenforskap 32

6 Ulike innretninger av samfunnstjeneste 33

6.1 Forutsetninger for alle alternativer 33
6.2 Obligatorisk samfunnstjeneste 36
6.3 Frivillig samfunnstjeneste 36
6.4 Oppsummering av alternativer som vurderes i utredningen 39
6.5 Alternativer til tjenestegjøring 40

7 Antall 19-åringer som tjenestegjør i ulike alternativer 44

7.1 Alternativ 1 – Obligatorisk samfunnstjeneste 44
7.2 Alternativ 2-4 – Frivillig samfunnstjeneste 47
7.3 Spesielt om oppslutning for NEET-gruppen 47

8 Beregningsforutsetninger, virkninger og usikkerhet 49

8.1 Beregningsforutsetninger for nåverdiberegninger 49
8.2 Identifiserte virkninger 49
8.3 Tre scenarier for å ivareta usikkerhet 50

9 Virkningsvurderinger 53

9.1 Virkning 1 – Lovverksendring 53
9.2 Virkning 2 – Investeringskostnader 53
9.3 Virkning 3 – Driftskostnader 55
9.4 Virkning 4 – Alternativkostnaden av tid og redusert produktivitet 60
9.5 Virkning 5 – Verdien av arbeidet som blir gjennomført 63
9.6 Virkning 6 – Velferdsvirkninger for tjenestegjørende 64
9.7 Virkning 7 – Merverdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst 65

9.8 Virkning 8 – Redusert utenforskap 66
9.9 Virkning 9 – Skattefinansieringskostnad 66

10 Samlet vurdering 68
10.1 Vår basisberegning 68
10.2 De tre scenariene 70
10.3 Alternativverdi av tid lik null i frivillige ordninger 71
10.4 Merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst 71
10.5 Velferdsvirkninger for tjenestegjørende 72
10.6 Effekt på utenforskap 73
10.7 Kombinasjon av merverdi av å løse oppgaver som ikke blir løst og effekt på utenforskap 75
10.8 Finansdepartementets beregning av allmenn samfunnstjeneste 76
10.9 Andre argumenter som er nevnt i den offentlige debatten 76
10.10 Avsluttende betraktning 77
10.11 Forutsetninger for vellykket gjennomføring 78

Referanseliste 80

Vedlegg 1 – Dokumentasjon av spørreundersøkelse 85

Vedlegg 2 – Tapte skatteinntekter og skattegevinster for staten 103

Sammendrag

Mandat og avgrensninger for utredningen

Menon Economics har på oppdrag fra KS utredet samfunnstjeneste for 19-åringer. Samfunnstjeneste innebærer at 19-åringer benytter ett år av livet på å løse offentlige oppgaver. Rapporten skisserer mulige innretninger av samfunnstjeneste, både en obligatorisk ordning og frivillige ordninger, og forsøker å tallfeste den samfunnsøkonomiske verdien av disse. Vi har løst oppdraget ved å følge utredningsinstruksen. Fire alternativer av samfunnstjeneste sammenliknes med nullalternativet, som representerer dagens situasjon og forventet utvikling gitt dagens vedtatte politikk.

Det er faglig utfordrende å vurdere om samfunnstjeneste er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre, og hva som i så fall er den beste innretningen. Vi gir ikke svar på om samfunnstjeneste er den beste måten å løse problemet ved dagens situasjon på. Likevel kan kunnskapsgrunnlaget bidra inn i en opplyst debatt om mobilisering og allokering av samfunnets ressurser i en fremtid der det offentlige har betydelige utfordringer med å bemanne viktig tjenesteproduksjon.

Det overordnende målet for KS Partnerskap for radikal innovasjon er å skape velferd på nye måter som kommer den enkelte innbygger og samfunnet til gode. Dette kunnskapsgrunnlaget er en del av en større portefølje under hovedprosjektet «Velferd er en fellesoppgave», men prosjektet er også relevant for porteføljen Ungt utenforskap. Dagens velferdssamfunn står overfor betydelige utfordringer. En stadig eldre befolkning vil treffe kommune-Norge ulikt i årene fremover, og legge hardt press på kommunenes tjenestetilbud, særlig innen helse og velferd. Samtidig som det er behov for mer faglært arbeidskraft, havner stadig flere barn og unge voksne i utenforskap. Det økende arbeidskraftsbehovet framover aktualiserer spørsmålet om hvordan vi kan trekke inn flere ressurser i verdiskapende aktivitet i samfunnet. En slik mulighet kan ligge i innføring av samfunnstjeneste, der flere samfunnsbehov kan tenkes dekket samtidig. Samfunnstjeneste kan være en del av svaret både på behovet for flere hender i helse og omsorg, økte behov i forsvar og sikkerhet, og samtidig bidra til at færre unge faller fra.

Formålet er å dekke arbeidskraftbehov og redusere utenforskap

Det er forventet betydelig mangel på kompetanse og ressurser fremover innen offentlige tjenester, forsvar og beredskap og frivillig sektor. Det totale anslaget for udekket behov for ufaglært arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren og andre kommunale tjenester er 19 800 årsverk i 2040. Behovet er et resultat av et samfunn i endring, der befolkningen eldes og bor mer sentralt, nye kompetanseområder vokser frem og et utfordringsbilde innen nasjonal sikkerhet som krever økt personell innen forsvar og beredskap. Samtidig som behovet for arbeidskraft forventes å tilta, står samfunnet overfor en bekymringsfull situasjon der nesten 100 000 unge voksne befinner seg utenfor utdanning, arbeid og arbeidsmarkedstiltak. Frivillig sektor utgjør et viktig supplement til offentlig og privat tilbud, men begrenses i dag av mangel på frivillige. Det er med andre ord flere forhold som tilsier at det vil bli en underdekning av arbeidskraft på viktige områder, og at fremtidens tjenestetilbud kan bli lidende som følge av dette.

Samfunnstjeneste kan ha en positiv effekt på omfanget av utenforskap blant unge, også utover det ene året som de blir sysselsatt. Marginaliserte grupper kan sosialiseres og aktiviseres gjennom samfunnstjeneste på en måte som åpner opp nye muligheter og leder inn på et konstruktivt spor.

Vi har vurdert fire innretninger av samfunnstjeneste

I utredningen har vi stått fritt til å definere hvilke innretninger av samfunnstjeneste vi skal vurdere. Vi har derfor måtte legge til grunn noen sentrale forutsetninger som gjør det mulig å operasjonalisere tiltaket på en måte som kan beregnes og vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse. De sentrale for-

utsetningene knyttes opp mot offentlig ressursbruk, virkninger for de tjenestegjørende og merverdien for samfunnet av tiltaket, som er hovedstørrelsene som inngår i den samfunnsøkonomiske verdien av samfunnstjeneste. Forutsetningene er utarbeidet for at de fire innretningene av samfunnstjeneste skal kunne møte faktiske samfunnsbehov og samtidig tilby meningsfull og relevant erfaring for deltakerne. Vi har lagt til grunn at Forsvaret foretar et primæruttak og at de resterende kan yte samfunnstjeneste. Vi legger også til grunn at hele årskullet med 19-åringer enten må gjennomføre obligatorisk tjenestegjøring eller frivillig velge om de skal tjenestegjøre. Ordningene tilstreber å dekke de tjenestegjørende sine ønsker, i den grad disse samsvarer med faktiske arbeidskraftsbehov. De fire innretningene som er vurdert er oppsummert i Tabell A.

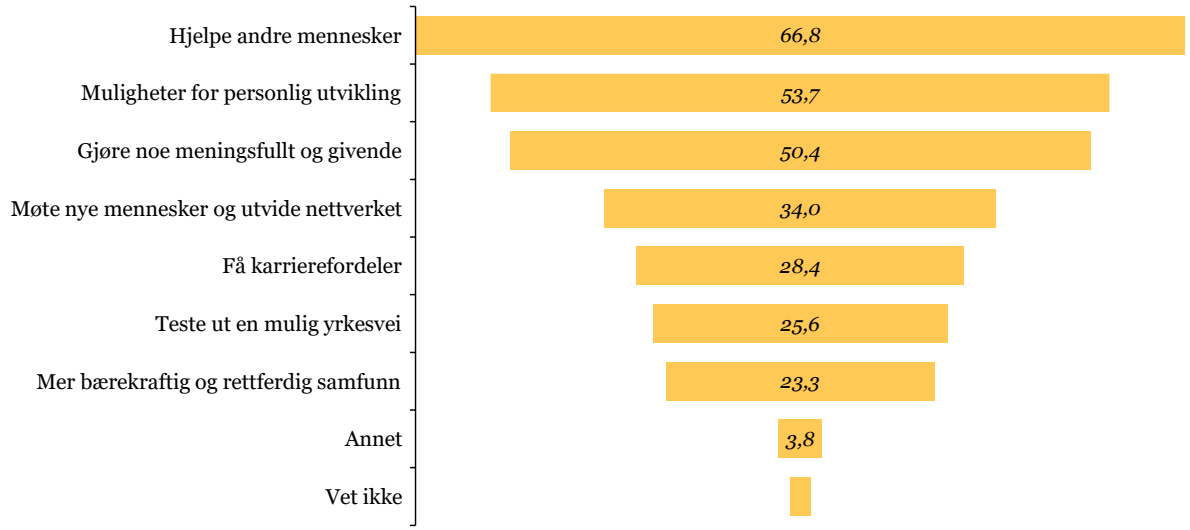
Tabell A De fire alternativene av samfunnstjeneste som er vurdert

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4
Obligatorisk eller frivillig?	Obligatorisk	Frivillig	Frivillig	Frivillig
Arbeidsoppgaver	Helse og omsorg, og eventuelt andre oppgaver hvis det er behov for eller ressurser til det	Helse og omsorg	Helse og omsorg	Helse og omsorg, undervisning, sosialt arbeid og digital veiledning
Goder	Som førstegangs-tjeneste	Som førstegangs-tjeneste	Som førstegangs-tjeneste pluss tjenestegjør med venner og gratis førerkort	Som førstegangs-tjeneste

Hovedmotivasjonen for frivillig tjeneste er å hjelpe andre mennesker

Med formål om å finne en god innretning på frivillig samfunnstjeneste og å få et empirisk grunnlag for andelen som kan melde seg til samfunnstjeneste, gjennomførte vi en spørreundersøkelse til et representativt utvalg 16–19-åringer. I undersøkelsen inkluderte vi et spørsmål om motivasjon til de som ønsket å yte samfunnstjeneste frivillig, se Figur A.

Figur A Oppgitt motivasjon for å yte frivillig samfunnstjeneste, i prosent*



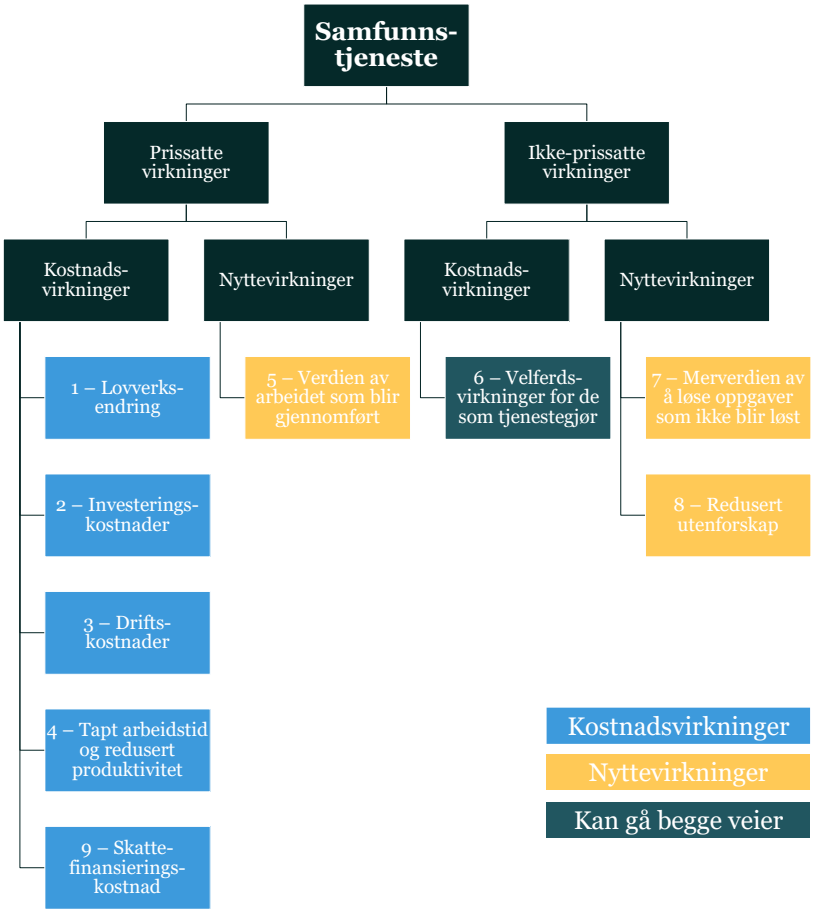
**Flere svar mulig. Kilde: Spørreundersøkelse til et representativt utvalg 16–19-åringer.*

Figuren viser at motivasjonen for to tredjedeler av 16–19-åringene var å hjelpe andre mennesker. Over 50 prosent oppgir at de ønsker å gjøre noe meningsfullt og givende, og litt over 23 prosent oppgir at de ønsker å bidra til et mer bærekraftig og rettferdig samfunn. Blant motivasjon som omfatter egen utvikling, oppgir nesten 54 prosent at de ønsker å yte samfunnstjeneste siden det gir muligheter for personlig utvikling, og litt over en tredjedel oppgir at de ønsker å møte nye mennesker og utvide nettverket sitt.

Vi har vurdert ni samfunnsøkonomiske virkninger og prissatt seks

En sentral del av en samfunnsøkonomisk analyse er å identifisere, beskrive og om mulig tallfeste de samfunnsøkonomiske virkningene. Vi har identifisert ni samfunnsøkonomiske virkninger av samfunnstjeneste, og funnet grunnlag for å prissette seks av disse (se Figur B).

Figur B Oversikt over samfunnsøkonomiske virkninger av samfunnstjeneste



Kilde: Menon Economics

Figur C gir en oversikt over alle identifiserte virkninger som er prissatt, ikke-prissatt og ikke vurdert. Tre av virkningene er såpass usikre at vi har valgt å ikke inkludere dem i vår basisberegning. Det er merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst i nullalternativet, velferdseffekt for tjenestegjørende og samfunnstjeneste sitt bidrag til å redusere utenforskap. Disse virkningene er vurdert ved hjelp av break-even analyser, som får frem hva som skal til for at hver virkning alene og samlet skal gjøre samfunnstjeneste samfunnsøkonomisk lønnsom. Disse virkningene kan hver for seg eller samlet være avgjørende for hvorvidt basisberegningen er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Figuren viser også argumenter for og imot samfunnstjeneste som vi ikke har funnet faglig grunnlag for å vurdere.

Figur C **Oversikt over identifiserte virkninger**



Prissatte virkninger (basisberegning)
- Kostnader av endringer i lovverk (-)
- Investerings- og driftskostnader (-)
- Tapt arbeidstid og lavere produktivitet (-)
- Verdien av å løse oppgaver (+)
- Skattekostnad (-)



Ikke-prissatte virkninger (break-even)
- Merverdien av å løse oppgavene og selvforsterkende effekt (+)
- Velferdseffekt for tjenestegjørende (+/-)
- Redusert utenforskap (+)



Argumenter (har ikke blitt vurdert)
- Bedre yrkesvalg (+)
- Læringsverdi og sosialt nettverk for den tjenestegjørende (+)
- Verdi for samfunnet – beredskap og fleksibilitet (+)
- Bedre for pårørende og nærstående (+)
- Flere eller færre til helse- og omsorgsyrker (+/-)
- Samhold og eierskap til velferdssamfunnet (+/-)

Kilde: Menon Economics

Vår basisberegning er ulønnsom uten de mest usikre virkningene

Vår basisberegning, som med stor sannsynlighet undervurderer nytten av samfunnstjeneste, tilsier isolert sett at de fire modellene for samfunnstjeneste er ulønnsomme (se Tabell B). Vår basisberegning omfatter kostnader forbundet med lovverksendringer, investering og drift, alternativkostnaden av tiden til 19-åringene og redusert produktivitet, skatt og verdien av oppgaveløsingen. Vi finner at samfunnsøkonomisk nettonytte av samfunnstjeneste varierer mellom minus 6,9 milliarder kroner per år og minus 16,3 milliarder kroner per år. Kostnadsvirkningen som ha størst betydning for at samfunnstjeneste er ulønnsom i vår basisberegning er at samfunnstjeneste binder opp tiden til 19-åringene som har en alternativ verdi. Noen 19-åringer ville jobbet, andre ville studert, mens enda andre ville av ulike grunner tatt et friår. For 19-åringene som alternativt ville jobbet og/eller studert, vil samfunnstjeneste bidra til at de mister ett arbeidsår og får en ettårig forskyving av deres produktivitetsvekst i arbeidskarrieren.

Tabell B **Vår basisberegning - Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av fire alternativer av samfunnstjeneste sammenlignet med en situasjon uten samfunnstjeneste, årlig verdi målt i milliarder 2024-kroner**

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
1 – Lovverks-endring	~0,0	~0,0	~0,0	~0,0
2 – Investerings-kostnader	~0,0	~0,0	~0,0	~0,0
3 – Drifts-kostnader*	-1,1	-0,7	-2,7	-0,9
4 – Tapt arbeidstid og produktivitet	-23,7	-14,4	-19,4	-18,5
5 – Verdien av arbeidet som blir gjennom-ført**	13,1	11,1	14,9	14,2

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
9 – Skatte-finansierings-kostnader	-4,6	-2,8	-4,2	-4,2
Prissatt nettonytte	-16,3	-6,9	-11,4	-9,4

**Man kan stusse over at denne kostnaden er lav, sammenlignet med skattefinansieringskostnaden. Årsaken er at vi har et samfunnsøkonomisk perspektiv og at de tjenestegjørende uavhengig av om de tjenestegjør må ha et sted å bo, mat, osv. Vi har med andre ord kun medregnet den reelle kostnadsendringen for samfunnet. **I vår basisberegning har vi lagt til grunn at verdien av å løse oppgaver er lik verdien av ufaglært arbeidskraft. Vi har altså ikke medregnet merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst i situasjonen uten samfunnstjeneste. Årsaken til at alternativ 1 kommer relativt dårlig ut for virkning 5 er at vi antar at de har en betydelig lavere gjennomsnittlig produktivitet i en obligatorisk enn en frivillig samfunnstjeneste. Kilde: Menon Economics*

Basisberegningen omfatter som nevnt ikke følgende tre virkninger: Merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst i nullalternativet, velferdseffekt for tjenestegjørende og samfunnstjenesten sitt bidrag til å redusere utenforskap. Disse virkningene er ikke inkludert i basisberegningen fordi de er vurdert til å være spesielt usikre. Like fullt kan de hver for seg eller samlet være avgjørende for hvorvidt samfunns-tjeneste er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

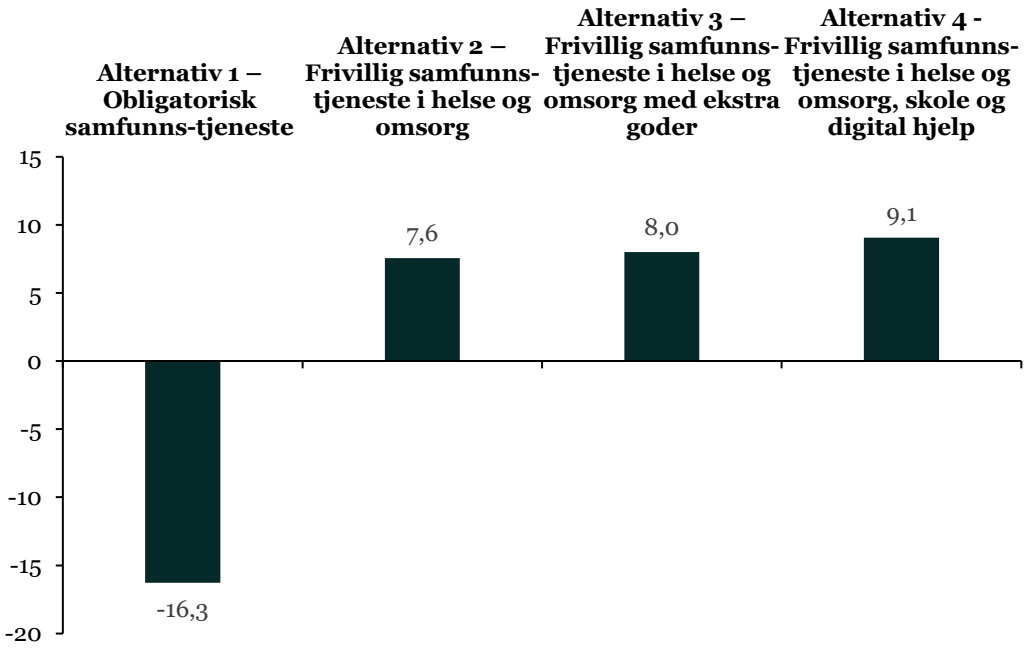
Forutsetningene som legges til grunn for vår basisberegning er usikre. Det gjelder spesielt for-utsetningene for antall tjenestegjørende i de frivillige innretningene og de tjenestegjørende sin produktivitet i obligatorisk samfunnstjeneste. Våre beregninger viser at rangeringen mellom alternativene ikke endres når vi endrer på disse forutsetningene.

Alternativverdi av tid lik null gjør frivillige innretninger lønnsomme

Basert på at de tjenestegjørende frivillig velger å avtjene samfunnstjeneste i de frivillige innretningene (alternativ 2–4), kan man argumentere for at deres individuelle alternativkostnad i form av tapt arbeidsinntekt, forskjøvet produktivitet og tapt fritid er null. Som en del av beslutningsunderlaget har vi derfor valgt å vise konsekvensen av å sette alternativkostnaden av tiden som benyttes på samfunns-tjeneste lik null. Det er imidlertid viktig å være klar over at det offentlige finansieringsbehovet og skattekostnaden forblir uendret i en slik beregning.

Konsekvensen av å sette alternativkostnaden av tid og forskjøvet produktivitet lik null for den tjeneste-gjørende er vist i Figur D. Ser vi figuren i sammenheng med vår basisberegning i Tabell B, ser vi at alternativ 2, 3 og 4 går fra å være ulønnsomme til å bli lønnsomme. Rangeringen av de frivillige alternativene endres også. Settes alternativkostnaden av tid for de tjenestegjørende lik null, kommer alternativ 4 best ut. En annen fordel med dette alternativet er at det i størst grad forventes å få personer i fare for å ende i varig utenforskap til å tjenestegjøre.

Figur D **Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av fire alternativer av samfunnstjeneste sammenlignet med en situasjon uten samfunnstjeneste når de tjenestegjørende sin alternativkostnad settes lik null i alternativ 2, 3 og 4, årlig verdi målt i milliarder 2024-kroner**



Kilde: Menon Economics

Verdi av å løse oppgavene som ikke blir løst er en sentral virkning

I vår basisberegning har vi lagt til grunn at verdien av at de tjenestegjørende løser oppgaver som ellers ikke blir løst tilsvarer verdien av å jobbe som ufaglært. Vi har også tatt høyde for at de tjenestegjørende i gjennomsnitt kan ha litt lavere produktivitet enn ufaglært arbeidskraft generelt. Samtidig er hovedformålet med de fire alternativene av samfunnstjeneste å løse oppgaver som ikke blir løst. Et sentralt spørsmål ved samfunnstjeneste er derfor hva merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst kan være. Vår tilnærming til dette spørsmålet er å vise hvor mye merverdien av et ufaglært pliktår må være verdt for at merverdien gjør vår basisberegning samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi finner at merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst uten obligatorisk samfunnstjeneste må være 329 000 kroner per tjenestegjørende. Det betyr at merverdien fra hver tjenestegjørende må være om lag 70 prosent høyere enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft for at virkningen skal gjøre allmenn samfunnstjeneste samfunnsøkonomisk lønnsom. For de frivillige alternativene må merverdien av å løse oppgavene være:

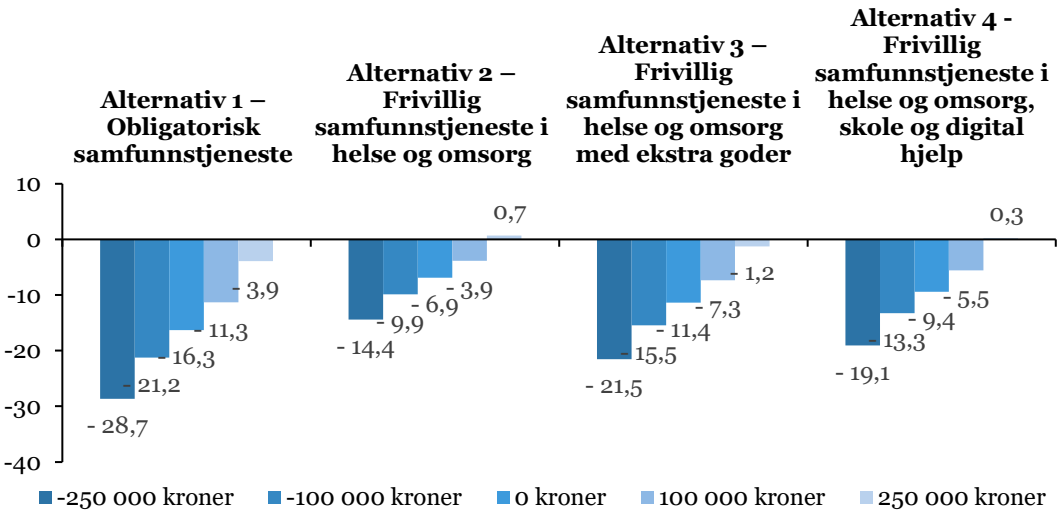
- ***Alternativ 2:*** 228 000 kroner, som tilsvarer om lag 50 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.
- ***Alternativ 3:*** 281 000 kroner, som tilsvarer om lag 61 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.
- ***Alternativ 4:*** 243 000 kroner, som tilsvarer om lag 53 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.

Til sammenligning er det ikke uvanlig å betale vikarer tilsvarende 2–3 ganger lønnen til fast ansatte for å løse helse- og velferdsoppgaver.

Samfunnstjeneste utløser en velferdseffekt som kan gå begge veier

Obligatorisk tjenesteplikt (alternativ 1) innebærer en betydelig statlig inngripen i livene til de tjenestegjørende. Tiltaket utfordrer dermed individets frihet til å foreta egne valg. Tvungen tjenesteplikt kan derfor medføre et opplevd velferdstap for den tjenestegjørende. Selv om ordningen er tvungen, kan det imidlertid også argumenteres for at samfunnstjenesten kan oppleves som meningsfullt for den tjenestegjørende. For de frivillige innretningene av samfunnstjeneste (alternativ 2–4) er det grunn til å forvente at velferdseffekten er større enn null, siden de ikke ville valgt å tjenestegjøre hvis den var negativ. Det kan imidlertid være forskjell på hva den enkelte forventer at velferdseffekten skal bli når de melder seg frivillig til tjeneste, sammenlignet med hva den faktisk blir. Således bør vi også åpne opp for at velferdseffekten kan være negativ for enkelte i en frivillig innretning av samfunnstjeneste. Figur E viser sammenhengen mellom ulike årlige velferdstap/-gevinster per tjenestegjørende og nettonytten i milliarder kroner av de fire innretningene av samfunnstjeneste. Som vi ser fra figuren, er alternativ 2 og 4 marginalt lønnsomme hvis velferdsgevinsten er 250 000 kroner per tjenestegjørende.

Figur E **Hva-hvis analyse - Sammenheng mellom årlig velferdstap/-gevinst i kroner per tjenestegjørende og årlig samfunnsøkonomisk nettonytte av samfunnstjeneste i milliarder 2024-kroner**



Kilde: Menon Economics

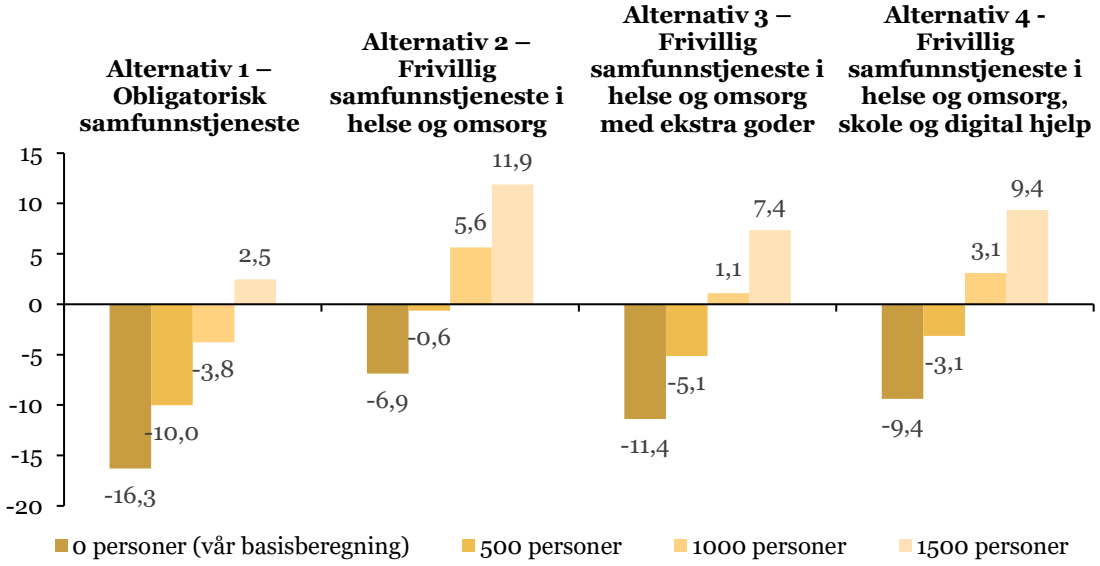
Redusert utenforskap kan gjøre samfunnstjeneste lønnsomt

Samfunnstjeneste kan ha en positiv effekt på omfanget av utenforskap blant unge, også utover det ene året som de blir sysselsatt. Marginaliserte grupper kan sosialiseres og aktiviseres gjennom samfunnstjeneste på en måte som åpner opp nye muligheter og leder inn på et konstruktivt spor. Det finnes ikke et empirisk grunnlag for å tallfeste hvor stor denne effekten er. Vi har derfor valgt å vise hva verdien av redusert utenforskap kan bety for samfunnet. Ut fra forventningsrette forutsetninger kommer vi frem til at reduksjon i ett utenforskap utgjør en gevinst for samfunnet på 12,5 millioner kroner neddiskontert over personens levetid.

Figur F viser sammenhengen mellom effekt av de fire alternativene av samfunnstjeneste på redusert utenforskap per årskull og den årlige nettonytten av samfunnstjeneste. Figuren viser at effekten på utenforskap trenger å være minst for alternativ 2, som er samfunnsøkonomisk lønnsom hvis 550 personer per årskull unngår utenforskap som følge av samfunnstjeneste. Ser vi på alternativ 3 og 4, må samfunnstjenesten resultere i at henholdsvis 910 og 750 personer unngår utenforskap per årskull. I

alternativ 1, obligatorisk samfunnstjeneste, må 1 300 personer unngå utenforskap som følge av samfunnstjenesten for at alternativet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Figur F **Hva-hvis analyse - Sammenheng mellom samfunnstjeneste sin effekt på personer ut av utenforskap per årskull og årlig samfunnsøkonomisk nettonytte i milliarder 2024-kroner**

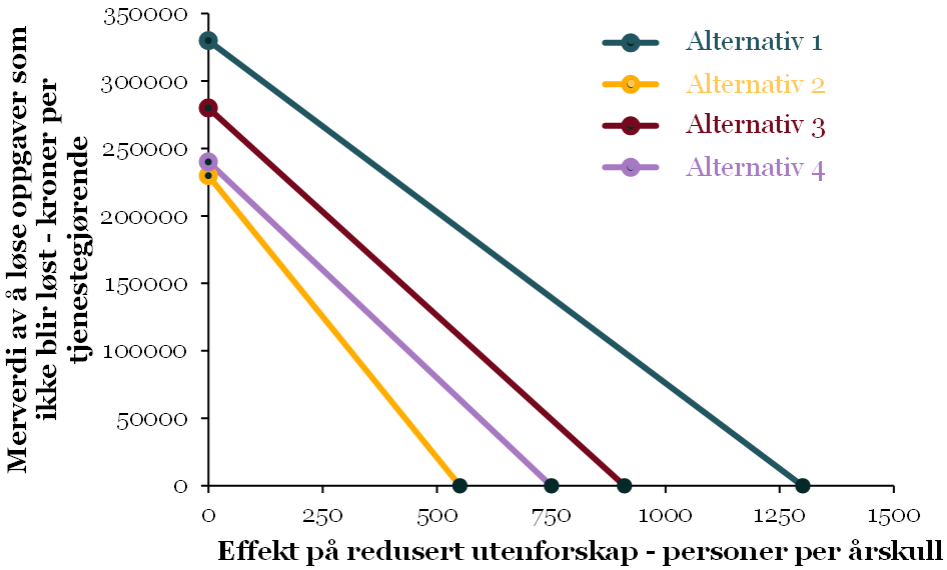


Kilde: Menon Economics

Basert på en representativ spørreundersøkelse til personer i alderen 16–19 år, fant vi at personer som verken jobber, går på skole / studerer eller har friår har større tilbøyelighet til å velge frivillig samfunnstjeneste hvis de kan tjenestegjøre som undervisningsassistent i skole eller utføre digital hjelp/veiledning. Slik sett er det grunn til å tro at alternativ 4 har en større effekt på utenforskap enn de andre frivillige ordningene.

Virkningene merverdi av oppgaver som ellers ikke ville vært løst og redusert utenforskap er begge positive og avgjørende for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samfunnstjeneste. Vi har derfor valgt å vise hvilke kombinasjoner av disse to størrelsene som gjør at hvert av de fire alternativene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, se Figur G. Alle kombinasjoner av de to størrelsene under de fire linjene innebærer at samfunnstjenesten er samfunnsøkonomisk ulønnsom og alle kombinasjoner over de fire linjene innebærer at samfunnstjenesten er samfunnsøkonomisk lønnsom. Figuren viser at det er minst som skal til for at alternativ 2 er samfunnsøkonomisk lønnsom i begge dimensjoner, og at alternativ 4 nesten kommer like godt ut som alternativ 2 på merverdi av å løse oppgaver. Skal alternativ 4 bli samfunnsøkonomisk lønnsom som følge av redusert utenforskap, er det relativt mer som må til enn for alternativ 2. Samtidig tilsier vårt empiriske grunnlag fra en representativ undersøkelse at flere i fare for å havne i utenforskap velger å tjenestegjøre i alternativ 4.

Figur G **Break-even-kurver som viser hvilke kombinasjoner av merverdi av å løse oppgaver som alternativt ikke ville blitt løst og effekt på utenforskap som bidrar til at alternativene er samfunnsøkonomisk lønnsomme**



Kilde: Menon Economics

Fem forutsetninger for vellykket gjennomføring

Vi har også gjort en vurdering av forutsetninger for vellykket gjennomføring. Vi mener det er behov for:

Mer kunnskap om behov. Det anbefales å gjøre en grundig kartlegging av de faktiske behovene og kapasiteten aktuelle tjenestesteder har til å ta imot og ivareta eventuelle tjenestegjørende. Det er eksempelvis ikke hensiktsmessig å innføre en obligatorisk samfunnstjeneste dersom denne ender opp med å mobilisere ressurser som overstiger faktiske behov eller tjenestestedenes kapasitet til å ivareta og sysselsette disse, da dette vil forhindre tiltaket i å utløse de positive nyttevirkningene av å dekke et udekket arbeidskraftsbehov.

Mer kunnskap om usikkerheter. I vår utredning er det flere forhold som kan utredes nærmere. For det første har vi benyttet sjablonganslag for nødvendige investeringskostnader i IT-system. For det andre har vi antatt at kommunene sørger for organisering av arbeidsoppgaver, kost og losji til de tjenestegjørende i kommunen. Dette er forhold som kan ses nærmere på gjennom en utredning av investeringskostnader for et IT-system med nødvendig funksjonalitet og en forsøksordning for å teste ulike modeller for å sikre en god tjenestegjøring i kommunene.

Plan for tjenestegjøring ved skiftende behov. En samfunnstjeneste som tilgjengeliggjør flere titalls tusen personer må ha et formål og en plan for hvordan arbeidskraften skal utnyttes. En situasjon der arbeidsstyrken overstiger reelle behov, eller der politiske eller administrative prioriteringer for hvordan ressursene skal brukes over tid endres bort fra det opprinnelige formålet, vil kunne gjøre samfunnstjeneste vanskelig å forsvare. Et inngripende tiltak som allmenn samfunnstjeneste vil da kunne stå i fare for å bli en reservestyrke for beslutningstageres forgodtbefinnende til enhver tid.

Tjenestegjøring som svarer ut faktiske behov og som oppleves verdifullt av tjenestegjørende. I denne analysen har vi forsøkt å utarbeide innretninger av samfunnstjeneste som kobler innmeldte arbeidskraftsbehov med de tjenestepliktiges ønsker. En samfunnstjeneste vil ikke nødvendigvis organiseres og gjennomføres på samme måte som en militær førstegangstjeneste. Spredte

arbeidskraftsbehov gjør det utfordrende å innlosjere de tjenestegjørende i baser, der deres behov og velferd ivaretas. Det vil kreve mer kunnskap for å planlegge tjenestegjøringen på en måte som sikrer at gevinstene kan realiseres, og at velferden til de tjenestegjørende ivaretas.

Utforming som motvirker uheldige insentiver for tjenestestedene. Dersom samfunnstjeneste tilbyr for attraktiv arbeidskraft, vil dette kunne medføre tilkaringsvirksomhet hos tjenestestedene og en utkonkurrering av annen ufaglært sysselsetting. Slike uheldige konsekvenser bør forsøkes motvirket ved utformingen av en eventuell samfunnstjeneste. En måte å gjøre det på er å fordele de tjenestegjørende etter kriterier som kommunene/tjenestestedene i liten grad kan påvirke på kort sikt. Eksempler på slike kriterier kan være innbyggertall, sentralitetsgrad, økonomisk handlingsrom og andel eldre.

1 Bakgrunn, mandat og avgrensinger

Demografiske, økonomiske og sikkerhetsmessige utviklingstrekk kaster usikkerhet over offentlig sektors evne til å tilby og utføre tjenester av tilstrekkelig omfang og kvalitet overfor innbyggerne. Tilstrekkelig rekruttering til helse og omsorg og andre kommunale tjenester er allerede utfordrende og forventes å tilta i årene fremover. Det gjelder spesielt for distriktskommuner, som følge av demografiske endringer som sentralisering og en stadig eldre befolkning. En samfunnstjeneste kan avlaste situasjonen, og være en mulig kilde til kortsiktig og langsiktig rekruttering. Samtidig står et stort antall unge utenfor arbeid, utdanning og samfunnsliv. Menon Economics har fått i oppdrag av KS å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for innføring av obligatorisk eller frivillig samfunnstjeneste.

1.1 Bakgrunn

Dagens velferdssamfunn står overfor betydelige utfordringer. En stadig eldre befolkning vil treffe kommune-Norge ulikt i årene fremover, og legge hardt press på kommunenes tjenestetilbud, særlig innen helse og velferd. Samtidig som det er behov for mer faglært arbeidskraft, havner stadig flere barn og unge voksne i utenforskap. Utfordringsbildet er kjent i offentligheten, og det er satt i gang tiltak for å bøte på situasjonen, eksempelvis gjennom flere studieplasser innen helse- og omsorgsfag (Helse- og omsorgsdepartementet, 2022). Det er uvisst i hvilken grad nåværende tiltak vil utløse nødvendig omstilling, og kommunenes evne til å yte sine lovpålagte tjenester er utsatt. I den forbindelse utforsker KS-programmet Partnerskap for radikal innovasjon mulighetene for å innføre en allmenn eller frivillig samfunnstjeneste. En samfunnstjeneste som omfatter alle kan bidra med nødvendig arbeidskraft innen helse og omsorg, andre kommunale tjenester og frivillig sektor, samtidig som Forsvarets personellbehov ivaretas.

Samfunnstjeneste er ikke en ny idé. Det er blant annet beskrevet en 'solidarisk omsorgstjeneste' i Innovasjon i omsorg (NOU 2011:11). En slik ordning har likheter med den tidligere siviltjenesten, der vernepliktige som av alvorlige overbevisningsgrunner ble fritatt for militærtjeneste kunne avtjene tjeneste i omsorgsyrker som barnehage og sykehjem eller i ideelle organisasjoner. Det er mulig å innrette samfunnstjenesten på en måte som skiller seg fra den tidligere siviltjenesten og som bidrar til at de tjenestepliktiges motivasjon og det offentliges, Forsvarets og frivillighetens behov samsvarer. Man kan se for seg både en obligatorisk og frivillig samfunnstjeneste der det er mulig for tjenestepliktige å søke om tjenestegjøring blant et utvalg av oppgaver og geografisk plassering. En innretning der det offentliges behov ses opp mot de tjenestepliktiges ønsker, og der den endelige utplasseringen forsøker å koordinere disse best mulig, vil kunne dekke reelle behov og samtidig øke motivasjonen til de tjenestepliktige. En slik koordinering har likhetstrekk med måten Samordna opptak kobler fremtidige studenters studieønsker med utdanningsinstitusjonenes kapasitet.

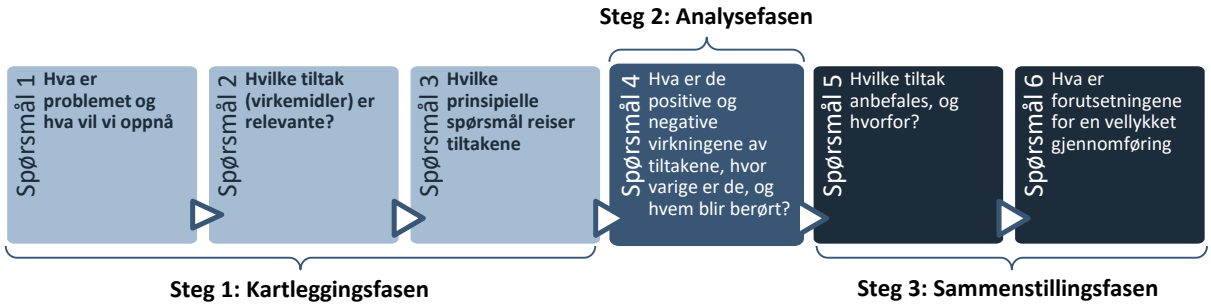
1.2 Mandat

Formålet med oppdraget er å utvikle et kunnskapsgrunnlag som kan bidra til en opplyst debatt om mobilisering av samfunnets ressurser, og belyse virkningene som ulike innretninger av samfunnstjeneste kan føre til. Oppdraget har omfattet å utrede én obligatorisk og flere frivillige innretninger av samfunnstjeneste.

1.3 Metodisk tilnærming

Vi har valgt å løse oppdraget gjennom tre arbeidsfaser som tar utgangspunkt i de seks spørsmålene i utredningsinstruksen, som vist i **Figur 1.1**. Utredningen er gjennomført som en samfunnsøkonomisk analyse.

Figur 1.1 Utredningsinstruksens seks spørsmål



Prioriteringen av knappe offentlige ressurser trenger velbegrunnede og gjennomtenkte kunnskapsunderlag for at administrative eller politiske beslutningstagere kan foreta informerte valg. I tråd med utredningsinstruksen, se **Figur 1.1**, skal tiltak vurderes ut ifra hvor godt egnet de er til å løse et konkret problem. Ved å sammenlikne nullalternativet med tiltaksalternativet sikrer man at tiltaket vurderes opp imot en referansebane uten tiltak.

Formålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å sikre effektiv allokering av samfunnets begrensede ressurser. En måte å bidra til dette på er å oppdrive et systematisert kunnskapsunderlag med identifiserte konsekvenser som kan gi velbegrunnede beslutninger. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter, investeringskostnader og andre velferdsvirkninger. Samfunnsøkonomisk analyse er en måte for å danne et slikt kunnskapsunderlag.

En nytte-kostnadsanalyse bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnader av tiltaket, sammenlignet med situasjonen dersom tiltak ikke gjennomføres (nullalternativet). Den prissatte nettonytten suppleres med en deskriptiv beskrivelse og eventuelle indikatorer for ikke-prissatte virkninger.

Et tiltak vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom den prissatte nytten overstiger kostnadene, og det ikke er vesentlige negative ikke-prissatte virkninger. Det er ingen automatikk i at et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak også er det beste tiltaket. Det kan finnes andre tiltak som er like gode eller bedre egnet til å løse det aktuelle problemet. Dersom den samfunnsøkonomiske analysen ikke vurderer relevante tiltak eller variasjoner av tiltaket på en tilstrekkelig god måte, kan man heller ikke være sikker på at det lønnsomme tiltaket er det tiltaket med høyest lønnsomhet.

Vi starter med å vurdere problemet med dagens situasjon og forventet utvikling uten samfunnstjeneste. Dette inkluderer å utarbeide en oversikt over udekkede behov innen helse og omsorg og andre kommunale tjenester, forsvar og frivillig sektor. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, har vi vurdert fire innretninger av samfunnstjeneste. Den ene av de fire er en obligatorisk ordning, der alle som er tjenestedyktige og som ikke gjennomfører førstegangstjeneste i Forsvaret skal yte samfunnstjeneste. De øvrige tre innretningene er ulike varianter av en frivillig ordning. Disse har vi kommet frem til ved å gjennomføre

1) en litteraturstudie (se kapittel 3)
2) en spørreundersøkelse til et landsrepresentativt utvalg 16–19-åringer (se vedlegg 1)

Funnene fra litteraturstudien ble benyttet til å utarbeide spørreundersøkelsen. Resultatene fra spørreundersøkelsen ble analysert for å identifisere hvilke innretninger av frivillig samfunnstjeneste som har høyest oppslutning.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 26 000 16-19 åringer på SMS og besvart av 1 028 personer. Det tilsvarer en svarandel på 4,0 prosent. I kapittel 6 diskuterer vi fare for seleksjonseffekter og utvalgsskjevhet i undersøkelsen.

De fire tiltakene sammenliknes med nullalternativet, som representerer dagens situasjon og forventet utvikling uten tiltaket. For å kunne vurdere positive og negative virkninger, var det viktig å etablere et anslag for hvor mange som vil påvirkes av tiltaket. Beregningene baseres på en rekke forutsetninger som er usikre, og vi er derfor opptatt av å synliggjøre usikkerheten i anslagene. I rapporten vurderer vi mulige virkninger av tiltakene, gjør en samlet vurdering og diskuterer til slutt forutsetninger for en eventuell vellykket gjennomføring.

1.4 Avgrensninger

Det finnes flere mulige tilnærminger for å utrede samfunnsnytte og forutsetninger for innføring av samfunnstjeneste. Vi har foretatt avgrensninger som berører både innrettingen av samfunnstjeneste og behovet den er ment å svare ut. Vi benytter oss av eksisterende innsikt, både når det gjelder tallmessige framskrivinger for bemanningsutfordringer, og erfaringer og innsikt fra eksisterende verneplikt, den avviklede siviltjenesten og måter andre land har innrettet sin samfunnstjeneste på.

Vi har avgrenset oss fra å hensynta pågående eller mulige forbedringer som allerede gjøres på aktuelle områder, eksempelvis etterutdanning i helsevesenet og utvikling innen velferdsteknologi, eller spesiell tilrettelegging for personer med psykisk eller fysisk funksjonsnedsettelse.

Andre avgrensninger:

- Bakgrunnen for å innføre en samfunnstjeneste tallfestes gjennom tilgjengelige framskrivinger av udekkede eller planlagte personellbehov.
- Samfunnstjenesten vil hovedsakelig formidle ufaglært arbeidskraft, og vurderingen tar derfor utgangspunkt i dette.
- Framskrevne arbeidskraftbehov avhenger av en rekke antakelser og er usikre. Vi forsøker å håndtere den viktigste usikkerheten ved å etablere tre scenarier, og drøfter funnene i lys av disse.

2 Problemene samfunnet må løse

Det totale anslaget for udekket behov for ufaglært arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren og andre kommunale tjenester tilsvarer 19 800 årsverk i 2040. Behovet er et resultat av et samfunn i endring, der befolkningen eldes og bor mer sentralt, nye kompetanseområder vokser frem og et utfordringsbilde innen nasjonal sikkerhet som krever økt personell innen forsvar og beredskap.

2.1 Kommunenes utfordringer med å oppfylle lovpålagte tjenester

Kommunene står overfor et felles utfordringsbilde som preges av økende tjenestebehov som følge av en aldrende befolkning, trangere økonomi, utenforskap, begrenset kompetansetilgang, digitalisering og klima-, natur- og miljøomstilling (Pedersen mfl., 2023a). Det er krevende for kommunene å tiltrekke seg tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet for å utføre sin funksjon, særlig for mindre og usentrale kommuner (Pedersen mfl., 2023b).

Kommunene står sentralt i arbeidet med å omstille tjenestetilbudet til å dekke befolkningens behov og utføre lovpålagte oppgaver som generalistkommuner med lokal beslutningsmyndighet og ansvar for å løse tilhørende offentlige oppgaver. Under generalistkommuneprinsippet har generalistkommunene «samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn» (NOU 2023:9). En gjennomgang av etterlevelsen av lovpålagte krav hos kommunene viser at det allerede i dag er utfordrende å etterleve lovpålagte krav (Pedersen mfl., 2022), og det er grunn til å tro at situasjonen vil forsterkes heller enn å avta i tiden fremover.

2.2 Bemanningsutfordringer

Norske kommuner mangler i dag arbeidskraft til bemanning av viktige velferdstjenester. Dette er en utfordring som er forventet å tilta i årene fremover. Demografiske utviklingstrekk som befolkningens aldring, sentralisert forflytning, innvandring og utdanning vil påvirke både etterspørsel etter kommunale tjenester og tilgang på relevant arbeidskraft. For sentrale velferdstjenester, som helse og omsorg, forventes etterspørselen å overgå tilbudet i 2040. For å få en helhetlig oversikt over omfanget av relevante bemanningsutfordringer, vurderer vi følgende sektorer: helse og omsorg, andre kommunale tjenester, forsvar og frivillig sektor.

Helse og omsorg

Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår i sin rapport *Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040* (Jia mfl., 2023) et udekket behov for helsepersonell i størrelsesorden cirka 70 000 årsverk i 2040. Dette anslaget omfatter kommunale og andre offentlige helsetjenester, eksempelvis omsorgsinstitusjoner, somatiske institusjoner og forebyggende helsearbeid. Av det totale udekkede behovet, utgjør ufaglært arbeidskraft cirka 10 000 årsverk. Behovet for ufaglært arbeidskraft er særlig interessant siden samfunnstjeneste antas å kunne bidra med å sysselsette nettopp denne typen arbeidskraft.

Konsekvensene av manglende helse- og omsorgspersonell er betydelige og alvorlige. Underbemanning vil kunne forårsake lengre ventetid for behandling, redusert tjenestekvalitet for brukerne og en nedskalering av faktisk tjenestetilbud. I sin rapport *Tid for handling* (NOU 2023:4) beskrev Helsepersonellkommisjonen et utfordringsbilde drevet av en aldrende befolkning, fraflytting og sentralisering som vil treffe kommunene ulikt. Norsk helsesektor sysselsetter om lag 400 000 personer, og finansieres av offentlige midler, der Norge «er blant landene som bruker mest av fellesskapets

penger på disse tjenestene» (NOU 2023:4, s.11). Rapporten beskriver videre at det også har foregått en endring i måten helse- og omsorgstjenestene er organisert på, der omsorgen i stadig større grad har beveget seg bort fra institusjoner og over til hjemmetjenester. Helsepersonellkommisjonen påpeker at denne utviklingen plasserer ytterligere press på distriktskommuner som opplever problemer med å rekruttere og beholde helsepersonell til en helse- og omsorgstjeneste som skal betjene en befolkning som er spredt over store avstander.

Andre kommunale tjenester

Selv om helse og omsorg er særlig eksponert, vil også andre kommunale tjenester bli utfordret av endringer som følger av demografisk og teknologisk utvikling. Tjenester innen administrasjon, barnehage, grunnskole, brann og beredskap og tekniske tjenester vil kreve rekruttering og ny kompetanse, spesielt innen teknologi, av både akademisk og yrkesfaglig natur for å kunne bidra til å utnytte innovasjon (NOU 2020:2). En betydelig del av kommunenes sysselsetting skjer i andre tjenester enn helse og omsorg. Ifølge KS sine PAI-data, stod andre kommunale tjenester i 2022 for 60 prosent av alle kommunale årsverk, tilsvarende 230 000 årsverk (KS, 2023). Videre er 14 prosent av årsverkene ufaglærte. Dersom udekket behov i andre kommunale tjenester er tilsvarende som for helse og omsorg, altså 20 prosent, vil det i 2040 være nesten 10 000 årsverk som står igjen udekket.

Forsvar og sivil beredskap

Forsvaret står overfor egne veivalg som følge av et flerfoldig og sammensatt utfordringsbilde preget av økt uro og usikkerhet og behov for mer ressurser (NOU 2023:14; NOU 2023:17). For å sikre et operativt og kompetent forsvar er det stadfestet et behov for å øke tilgjengelig forsvarspersonell, der førstegangstjenesten vil øke med 4 600 vernepliktige innen 2036 (Forsvarsdepartementet, 2024). Utover forsvar, peker beredskap seg ut som et område der personellbehov vil vokse fremover. Norges evne til å håndtere kriser innen helse, klima og natur eller andre samfunnssikkerhetsmessige situasjoner beror på sivil beredskap. Viktigheten av sivil beredskap har tydeliggjort seg gjennom erfaringer fra blant annet ekstremvær og naturkatastrofer, koronapandemien og Russlands angrepskrig mot Ukraina (NOU 2023:17). Samordningsansvaret for sivil samfunnssikkerhet og beredskap beror hos kommunene på lokalt nivå. Det kan med andre ord forventes at prioritering av, og behov for, arbeidskraft dedikert til beredskap også vil øke hos kommunen lokalt.

Frivillig sektor

Frivillig sektor representerer en vesentlig bidragsyter som både leverer tjenester til og supplerer offentlige tjenester innen viktige samfunnsbehov knyttet til kultur og fritid, lokalmiljø og bolig, miljøvern, helse og sosiale tjenester. I 2018 bestod ulønnet frivillig arbeid av 142 000 årsverk (Statistisk sentralbyrå, 2020). Kommunalt samarbeid med frivillige tilbud i omsorgstjenestene omhandler hovedsakelig sosiale aktiviteter, kulturtilbud og besøkstjenester, men begrenses av mangel på frivillig arbeidskraft (Lorentzen og Skinner, 2019).

2.3 Ungt utenforskap

Nesten 100 000 unge under 30 år er ikke tilknyttet arbeid, utdanning og befinner seg i utenforskap (Statistisk sentralbyrå, 2024c). På landsbasis sluttet cirka 9 prosent av alle elever ved videregående opplæring underveis i løpet i 2022, med betydelige variasjon mellom fylkene (Statistisk sentralbyrå, 2023a). De som ikke fullfører videregående opplæring risikerer å bli stående utenfor arbeidslivet permanent, med betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. En utredning på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet anslo de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til utenforskap fra arbeidslivet til 73 milliarder kroner (Oslo Economics mfl., 2021). Dette skyldes i hovedsak tap av arbeidsinntekter, samt at individer i denne gruppen har en lavere forventet levealder sammenlignet

med befolkningen ellers. I tillegg påpeker utredningen også betydelige ikke-prissatte virkninger av utenforskap. Dette inkluderer dårligere helse, redusert livskvalitet, økt forekomst av kriminalitet, samt lavere grad av demokratisk og sosial deltakelse. Dersom de ikke-prissatte virkningene hadde vært inkludert, ville de totale samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til utenforskap vært betydelig høyere.

Myndighetene har iverksatt initiativer for å involvere flere i arbeid (Meld. St. 32 (2020 – 2021)) eller utdanning (Meld. St. 5 (2022-2023)). Tiltak rettet mot unge er spesielt viktig i forebyggende arbeid for å motvirke at færre blir stående langvarig utenfor arbeids- og samfunnsliv. Kommunenes samlede velferdsansvar dekker forebyggende og avbøtende arbeid mot utenforskap og sosiale problemer, og skal løses gjennom kommunale tjenester og i samarbeid med NAV, regulert under sosialtjenesteloven.

2.4 Arbeidsbelastning og slitasje hos den øvrige arbeidsstyrken

Krevende arbeidsbelastning kan føre til slitasje hos sysselsatte, og kommer særlig til syne gjennom sykefravær. Høyt sykefravær preger helse- og sosialtjenesten, og er utfordrende for norske kommuner som arbeidsgiver og tjenestetilbyder. Sykefraværet for helse- og sosialtjenestene økte fra 8,5 prosent i 2019 til 9,6 prosent i 2022, altså under koronapandemien, og ligger mellom 45 og 50 prosent over landsgjennomsnittet (Statistisk sentralbyrå, 2024d). En rapport om personell og kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten fra 2023, viste at sykefravær i omsorgstjenesten øker med stillingsstørrelse (Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2023). Særlig interessant er det at sykefraværet hos sykepleiere er høyest der bruken av ufaglært arbeidskraft er mest utbredt, nemlig i omsorgstjenesten. Det er vanskelig å anta retningen på et eventuelt årsaksforhold. Arbeidsbelastningen for sykepleierne kan øke som følge av at det er mer ufaglært arbeidskraft, men det kan også skyldes at manglende tilgang på sykepleiere betyr mer utstrakt bruk av ufaglært arbeidskraft uten at dette muliggjør oppgaveglidning for sykepleierne. Det er også verdt å merke seg at de samfunnsmessige konsekvensene av sykefravær innen helse- og sosialtjenester også stiger i takt med at sektoren stadig sysselsetter flere årsverk (Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2018b).

3 Samfunnstjeneste i andre land

Det er mulig å se for seg ulike innretninger for obligatorisk og frivillig samfunnstjeneste. For å undersøke hvordan en frivillig ordning kan og bør innrettes, gjennomførte vi en bred kartlegging av relevante komparative land og deres erfaringer med samfunnstjeneste. Erfaringer fra andre land gir grunnlag for å konkretisere relevante dimensjoner i en frivillig ordning som bør inngå i en eventuell norsk ordning.

3.1 Kartleggingsmetode

For å få en oversikt over ulike former for samfunnstjenester utførte vi et bredt Google-søk med utvalgte søkeord[1]. Søket var begrenset til europeiske land. Utvalgskriterier for relevante ordninger er at landet har en frivillig samfunnstjeneste (sivil innretning), at ordningen er rettet inn mot unge og at ordningen er i regi eller i hovedsak finansiert av nasjonale myndigheter. Et kriterium i utvelgelsesprosessen var også at det var tilstrekkelig offentlig informasjon om tjenesten. For land som hadde en frivillig samfunnstjeneste, gjennomførte vi et videre søk inn i de relevante landene sine respektive offisielle nettsteder for detaljert beskrivelse om innretting og målgruppe. I det overordnede utredningsarbeidet har vi vært opptatt av å belyse hvordan samfunnstjeneste kan bidra til å motvirke ungt utenforskap. I kartleggingen av europeiske innretninger var vi derfor også opptatt av å identifisere land med frivillige innretninger med søkelys på å redusere utenforskap.

3.2 Innretningen i fem land

Kartleggingen resulterte i at vi identifiserte fem europeiske land med samfunnstjeneste som oppfyller utvalgskriteriene. Tyskland, Frankrike og Østerrike har innretninger rettet mot unge voksne, mens Luxembourg og Italia har innretninger med uttalt søkelys på å inkludere grupper i risikosonen for utenforskap.[2] Se Tabell 3.1 for oversikt over egenskaper ved de ulike innretningene.

Overordnet er innretningene rettet mot unge i alderen 16–30 år og har som mål å øke samfunnsengasjement og fremme personlig utvikling. Programmene innebærer forpliktelse om et visst arbeidsomfang i uken mot en godtgjørelse som skal dekke levekostnader. Programmene varer fra 3 til 18 måneder. Tjenesteområdene har et bredt tematisk omfang og omfatter områder som utdanning, kultur, helse, miljø, idrett, sivilbeskyttelse og humanitært arbeid / bistand. Den italienske ordningen inkluderer et tjenesteområde som skiller fra de øvrige landene, nemlig digitale tjenester, hvor unge kan tjenestegjøre i organisasjoner som tilbyr digitale løsninger og tjenester og tar sikte på å øke digitale ferdigheter i befolkningen (DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE GIOVANILI E IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE & DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, u.d.).

Alle innretningene av samfunnstjeneste tilbyr monetær kompensasjon for de tjenestegjørende. Sammenlignet med tjenestetillegget til Forsvaret på 220 kroner dagen, utgjør tjenestekompensasjonen

[1] Følgende utvalgte søkeord ble benyttet: «compulsory military service», «civilian service», « compulsory alternative service programmes», «youth voluntary service», «voluntary services as a substitute to mandatory alternative services".
[2] Frivillighetsporgrammene for de utvalgte landene er følgende: Franske Service Civique (Site Officiel du Service Civique), tyske Jugendfreiwilligendienste (Jugendfreiwilligendienste - Startseite), Østerrike har to frivillighetsprogram til relevante for unge Freiwilliges Sozialjahr (Freiwilliges Sozialjahr) og Freiwilliges Umweltschutzjahr (https://www.oesterreich.gv.at/themen/hilfe_leisten/1/Seite.2980014.html), italienske Servizio civile universale (Home - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale) og i Luxemburg har de Service Volontaire (Moi - Volontaire ! - Volontaires.lu).

mellom 49 og 78 prosent av forsvarets tjenestetillegg i 2024 (kjøpekrafts- og prisjustert til norske kroner).

For å få oversikt over ulike insentiver som brukes for å rekruttere unge til samfunnstjeneste, har det vært relevant å kartlegge goder tjenestegjørende kan motta utover monetær kompensasjon. Eksempler på slike goder inkluderer studiepoeng og gratis eller rabattert offentlig transport, som for eksempel klimabilletten i Østerrike. Andre eksempler på goder er diplom eller anerkjennelse av store virksomheter eller myndighetene for tjenestetiden. I Tyskland teller tjenestegjøring som ventetid for studieplasser og positivt ved noen høyskoler. I Italia kan fullført tjenestetid gi fordeler i jobbsøking i form av prioritet ved noen offentlige stillinger. I Østerrike kan gjennomført samfunnstjeneste også erstatte obligatorisk militærtjeneste.

Samfunnstjenesten i Italia og Luxemburg har lagt vekt på å inkludere grupper i risikosonen for utenforskap. Vi har prøvd å identifisere hvilke egenskaper ved innretningene som skal bidra til å inkludere unge i fare for å have for utenforskap. Sammenlignet med de øvrige innretningene i Tyskland, Frankrike og Østeriket, tillater Italia og Luxembourg kortere tjenestetid. Ordningen i Luxembourg gir ekstra veiledning og støtte til tjenestegjørende ved å tildele en personlig mentor som bistår med personlig veiledning. I Italia kan de tjenestegjørende også avlegge tjeneste innenfor digitale tjenester. Selv om tjenesteområdet er utviklet for å øke digitale ferdigheter i befolkningen, kan det tenkes at de får mobilisert en gruppe unge som ellers ikke ville valgt å avlegge frivillig samfunnstjeneste. Blant annet redusert tjenestetid, ekstra veiledning og utvidet tematisk tjenesteområde er faktorer som kan gjøre tjenestene attraktive for unge som står i fare for utenforskap.

Tabell 3.1 Oppsummerende oversikt over relevante europeiske innretninger av frivillig samfunnstjeneste

Land	Målgruppe	Krav til tjenestegjørende	Varighet i mnd	Sektor	Tjenester	Goder	Andre goder
Tyskland	16–27 år	Vandel, psykisk og fysisk egnethet, fullført grunnskole, og andre tjenestespesifikke krav.	6–18	Non-profit og offentlig sektor	Klima/miljø, helse og velferd (utdanning, flyktninger, handikap og omsorg)	3815 kr/mnd, helseforsikring (skattelettelse), pensjonspoeng og kost/losji (avhengig av tjenestested)	Diplom, anerkjennelse ved noen studier, «studentrabatt», kan erstatte oblig. internship i noen studier, teller som ventetid på studieplass, teller positiv ved flere høgskoler.
Frankrike	16–25 år	EU-borger	6–12	Non-profit og offentlig sektor + utland	Klima/miljø, helse og velferd, idrett, internasjonal utvikling og nødhjelps-arbeid	4400 kr/mnd (+ ekstra fra tj.sted), helseforsikring, pensjonspoeng og frivillighetskort	Anerkjennelse av store virksomheter og myndigheter.
Østerrike	17–26 år	EU-borger, psykisk og fysisk egnethet, interesse	6–12	Non-profit og offentlig sektor + utland	Klima/miljø, helse og velferd, fredsarbeid, bistand	5200 kr/mnd, klimabilletten, helseforsikring, pensjonspoeng, kost/losji (tj.sted)	Studiepoeng, erstatter obligatorisk tjeneste (maks t/uke lavere enn i siviltj.)
Italia	18–28 (30*) år	EU-borger, psykisk og fysisk egnethet, interesse	8 (3*)–12	Non-profit og offentlig sektor og utenlands-tjeneste	Klima/miljø, helse og velferd, kultur, fredsarbeid, digitale tjenester og	4200 kr/mnd, gratis helsehjelp og pensjonspoeng	Studiepoeng, fordel i jobbsøking – prioritet i offentlige stillinger

Land	Mål-gruppe	Krav til tjeneste-gjørende	Varig-het i mnd	Sektor	Tjenester	Goder	Andre goder
					katolske kirken		
Luxem-bourg	16–30 år	Innbygger, fullført grunnskole	3–12	Non-profit og offentlig sektor	Klima/miljø, helse og velferd	3200 kr/mnd (u.skatt), kost/losji (tj.sted) helseforsikring, pensjonspoeng	Diplom som kan gi fordel i jobbsøking, personlig tilrettelegging

**Alternative kriterier for de som er definert i utenforskap.*

Funnene fra litteraturgjennomgangen dannet grunnlag for å utforske mulighetsrommet til frivillig samfunnstjeneste i en norsk kontekst og ble helt konkret benyttet til å utarbeide spørreundersøkelsen til 16-19 åringer. Kort oppsummert tok vi med oss følgende læringspunkter:

- Samfunnstjeneste kan være et tiltak for å redusere utenforskap i samfunnet.
- Lengden på samfunnstjenestene varierer, men fellesnevneren er 12 måneder.
- Det er mulig å utføre samfunnstjeneste i frivillig sektor i alle land.
- Valgfrihet i hvilken oppgaver som løses i tjenesten bidrar til at flere frivillig velger å yte samfunnstjeneste.
- Monetær avlønning kan benyttes for å insentivere frivillig deltakelse.
- Studiepoeng kan insentivere frivillig deltakelse.

Disse momentene var sentrale i utforming av spørreundersøkelsen til 16-19-åringer, gjengitt i vedlegg 1.

4 Relevant litteratur knyttet til verneplikt

Det finnes omfattende akademisk litteratur som vurderer militær verneplikt og dens samfunnsøkonomiske implikasjoner, særlig sett opp mot frivillig, profesjonell militærtjeneste. Argumentene mot verneplikt inkluderer ineffektivitet på grunn av manglende hensyn til individets alternativkostnader, en tendens til overforbruk av personell, manglende spesialisering og lav motivasjon blant vernepliktige. Verneplikt kan på den andre siden bidra til økt beredskap og lavere utgifter for Forsvaret. Norges nåværende førstegangstjeneste avviker riktignok fra den tradisjonelle verneplikten ved å selektere en relativt liten andel av kohorten, med motiverte rekrutter, som påvirker argumentene for og imot verneplikt. En del av argumentene knyttet til verneplikt er overførbare til samfunnstjeneste, men er avhengig av innretningen på tjenesten.

Mange lands forsvar anvender verneplikt som et virkemiddel sammen med vervede for å oppnå den personellstrukturen som er ønskelig.[3] Også det amerikanske forsvaret benyttet tidligere verneplikt (*The Draft*) til å fylle stillinger som det ikke fikk hyret personell til gjennom ordinære rekrutteringsprosesser. I 1964 initierte imidlertid President Johnson en undersøkelse av om frivillige kunne ta helt over for vernepliktige. Det innledet betydelige bidrag i samfunnsøkonomifaget om fordeler og ulemper med de to alternative rekrutteringsordningene. Samfunnsøkonomene var unisont imot verneplikt, og det amerikanske forsvaret avsluttet bruken av vernepliktige i 1973.[4] I nyere tid har verneplikt fortsatt å bli studert i faget, med viktige nyanseringer av fordeler og ulemper med obligatorisk verneplikt.

Den samfunnsøkonomiske litteraturen om vernepliktige sammenliknet med vervede soldater er relevant for vår utredning, siden den belyser sentrale samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av bruk av obligatorisk versus frivillig arbeid.

I dette kapittelet presenterer vi først relevante synspunkter, argumenter og studier fra litteraturen. Dernest diskuterer vi kort forhold ved dagens førstegangstjeneste i Norge, som avviker fra verneplikten som diskuteres i litteraturen. Vi retter deretter blikket mot hvordan litteraturen kan bistå med å belyse samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader ved en mulig innføring av pliktig samfunnstjeneste i Norge. Poengene fra den akademiske litteraturen er mest relevant for en obligatorisk samfunnstjeneste, siden denne innretningen innebærer tvang. For den interesserte leseren anbefaler vi å lese hele kapittelet. Hvis en kun er interessert i relevansen av litteraturen for samfunnstjeneste, kan leseren hoppe til delkapittel 4.3.

4.1 Den samfunnsøkonomiske litteraturen om vernepliktige versus frivillige

Obligatorisk verneplikt er forbundet med kostnader både for den tjenestegjørende og for samfunnet sammenlignet med frivillige ordninger. Hovedkostnaden av verneplikt er alternativkostnaden til de i førstegangstjeneste, altså verdien av det alternative arbeidet eller studiene som de kunne utført i stedet for å tjenestegjøre i forsvaret. Dessuten peker litteraturen på andre samfunnsøkonomiske virkninger

[3] En gjennomgang av Mulligan og Shleifer (2005) viste at 95 av 164 undersøkte land benytter verneplikt som en del av rekrutteringen til forsvaret.
[4] Det amerikanske forsvaret har imidlertid en «stopp-tap»-ordning, der vervede ufrivillig kan få utvidet tjenestetiden sin. Denne er typisk benyttet for vervede i utenlandsoppdrag, i Irak (1990-91), Bosnia og Kosovo og Operation Enduring Freedom i Irak. Mange kritikere omtaler dette som en form for Draft.

av verneplikt versus frivillig ordning: motivasjon, skattefinansieringskostnad, spesialisering, rekrutterings- og opplæringskostnader, produktivitet, unnvikelseskostnader og intertemporal tilpasning. Disse virkningene er relevante også for en samfunnstjeneste.

De tidlige bidragene var unisone i at verneplikt, i betydningen tilfeldig trekning av en andel av kohorten, var langt mindre økonomisk effektivt enn frivillig bemanning (Altman og Barro, 1971; Altman og Fechter, 1967; Fisher, 1969; Friedman, 1967a, 1967b; Hansen og Weisbord, 1967; Oi, 1967). Hovedgrunnen er at verneplikt ikke diskriminerer mellom de med høy og lav alternativkostnad av å måtte utføre militærtjeneste. Samfunnet taper altså på at forsvaret ikke tar hensyn til komparative fortrinn, men plukker tilfeldig både personell med gode og dårlige alternativer til tjeneste i Forsvaret, i stedet for å tiltrekke seg rekrutter med lavere alternativkostnad.[5] Dessuten ble det pekt på at verneplikt leder til at forsvaret bruker for mange rekrutter (siden de på papiret er rimelige for forsvaret) og at verneplikten er en diskriminerende skatt på de som blir valgt til militærtjeneste. Verdien av skatten er forskjellen mellom ordinær lønn i arbeidsmarkedet og betalingen for utførelsen av militærtjenesten (Poutvaara og Wagener, 2009). Fordelingsvirkningene av plikt versus frivillig tjeneste synliggjøres av at kohorten som må tjenestegjøre pålegges store deler av skatten ved plikt, mens alle skatteytere må bidra til finansieringen av en frivillig tjeneste..

I nyere arbeider er det imidlertid pekt på at den relevante samfunnsøkonomiske kostnaden av frivillig rekruttering ikke er lønnsutgiftene til rekruttene, men at man også må inkludere velferdstapet av et skattefinansiert fullt ut profesjonelt forsvar (Garfinkel, 1990; Lee og McKenzie, 1992; Ross, 1994; Warner og Asch, 1996; Warner og Negrusa, 2005). Blir velferdstapet stort nok av økt skattlegging for å dekke utgifter til profesjonell hær, kan vernepliktige være samfunnsøkonomisk effektivt. Ross (1994) peker på at skattekostnaden er høyere for land med betydelige skatteunndragelseskostnader eller ineffektiv skatteinndragning. Men det gjelder nok også i land med et allerede høyt skattenivå (Warner og Negrusa, 2005). Jo høyere effektivitetstapet er, jo bedre er verneplikt relativt til frivillig rekruttering.

Vervede soldater har i gjennomsnitt lenger ståtid i forsvaret enn personell på verneplikt. Da har organisasjonen behov for å rekruttere færre kandidater, og rekruttene vil kunne spesialisere seg i større grad enn hva vernepliktige vil. Det gir både lavere rekrutteringskostnader og et mer produktivt forsvar (Poutvaara og Wagener 2007b; Warner og Asch, 2001). Et moderne forsvar krever også høyere kompetanse for å håndtere strid og våpensystemer enn tidligere (Poutvaara og Wagener, 2007a).

Litteraturen har også undersøkt utvidelser av de enkle modellene av verneplikt versus frivillig rekruttering i tidlige arbeider. Hvis det er slik at de med høyere alternativkostnad samtidig er mer produktive i tjeneste, øker den samfunnsøkonomiske verdien av vernepliktige relativt til frivillige (Berck og Lipow, 2011). Det er også slik at jo høyere andel av kohorten som skal rekrutteres, jo mindre blir problemet med seleksjon av høy versus lav alternativkostnad (Friedman, 1967a; Lee og McKenzie, 1992). Når alle må rekrutteres, forsvinner denne utfordringen ved tilfeldig trekning fullstendig.

Det er et poeng at motivasjon og interesse for arbeid i forsvaret vil kunne påvirke produktiviteten. I så fall vil verdien av verneplikt øke hvis alternativkostnad og motivasjon er korrelert. Indre motivasjon spiller en viktig rolle i argumentet mot lotteriegenskapene ved den amerikanske verneplikten. Janowitz (1967:74) mente at «menn som må avtjene verneplikten på basis av et lotteri er tapere…». Hayes (1967:18) argumenterer for at «I et lotterisystem… er det militære systemet sett på som en form for straff [og] moralen [er] vanskeligere å opprettholde». Frey (1992:177) mener at lotteri signaliserer at

[5] I en empirisk studie fra Belgia beregnes de samfunnsøkonomiske kostnadene av verneplikten (som nå er fjernet) til dobbelt så store som de rene fiskale utgiftene til ordningen (Kerstens og Meyermans, 1993).

myndighetene ikke bryr seg om folks indre motivasjon, og at dette vil lede til lavere motivasjon for å tjenestegjøre i forsvaret.

Warner og Asch (1996) benytter en modell der forsvaret har tre kostnader, nemlig alternativkostnaden til personellet, rekrutterings- og treningskostnader og dødvektstapet i økonomien av skattene som pålegges for å finansiere forsvaret. De to førstnevnte kostnadene vil alltid være rimeligere for en frivillig hær, men effektivitetstapet av skatt kan være såpass betydelig at det bidrar til at verneplikt blir samfunnsøkonomisk optimalt. I en utvidet modell, inkluderer Warner og Negrusa (2005) unnvikelseskostnader ved verneplikt (for liknende argument, se Cooper, 1982; Sjaastad og Hansen, 1970). Unnvikelseskostnader stammer både fra at pliktige individer forsøker å unngå tjeneste og at myndighetene pådrar seg kostnader av å redusere unnvikelsen. Et liknende poeng er at pliktige vil kunne ha større tendens til å skulke eller bidra med mindre innsats i arbeidet enn frivillige (Fischel, 1996).

Verneplikten har effekter ikke bare i året en tjenestegjør. Pliktig tjeneste leder til at personellet mister både kontrollen over sin egen tid *og* taper penger tilsvarende markedslønnen minus betalingen for tjenesten. På individnivå kan man derfor forvente lavere inntekt i et livsløpsperspektiv. Studier fra USA og Nederland viser at verneplikt har negativ effekt på fremtidig inntekt (Angrist, 1990; Imbens og van Der Klaauw, 1995). Noe av dette vil kunne skyldes lavere investeringer i humankapital (Poutvaara og Wagener, 2007b). Med tregere oppstart av selvvalgt utdanning og karriere, har tjenestegjørende færre år i arbeidslivet og slik mindre insentiver til å investere i humankapital (Poutvaara og Wagener, 2007a). Har man begynt eller avsluttet en sivil utdanning, for deretter å tjenestegjøre i en virksomhet med helt andre arbeidsoppgaver, kan tjenestegjørende også glemme allerede opparbeidete ferdigheter og kunnskaper. Utsatt inntekt og lavere livsinntekt fører også til redusert sparing. På samfunnsnivå får man derfor lavere totale investeringer generelt og i utdanning og humankapital spesielt. Beregninger viser at ett års pliktig tjeneste for alle, reduserer årlig BNP-vekst med opptil ett prosentpoeng, avhengig av graden av underbetaling for pliktig tjeneste (Lau, Poutvaara, og Wagener, 2004).

4.2 Militær førstegangstjeneste i Norge

Dette delkapittelet belyser at kostnadene forbundet med obligatorisk tjenesteplikt er lavere i Norge enn i den amerikanske konteksten. Grunnen er at Forsvaret ikke bruker lotteri, men velger i stor grad motiverte vernepliktige. Verneplikt gir også tilgang til en personellreserve som kan mobiliseres ved ekstraordinære situasjoner.

I Norge har alle kvinner og menn født etter 1997 verneplikt, satt til 19 måneder tjeneste (575 dager). Forsvaret benytter imidlertid kun et mindretall rekrutter til førstegangstjenesten, nærmere bestemt omtrent 18 prosent av kohorten (omtrent 9 000 individer). Det er relativt høyt tilbud av interesserte kandidater, og Forsvaret kan derfor selektere en god del motiverte rekrutter etter fysikk, psykisk helse og kognitive evner. Det er dog et poeng at selv om mange i førstegangstjeneste oppgir at de er motiverte til tjeneste, ville de kanskje valgt å gjøre noe annet hvis ordningen var frivillig.

Flere av argumentene mot verneplikt i den samfunnsøkonomiske litteraturen er av mindre relevans, eller i alle fall mindre dominerende i vurderingen av den norske verneplikten, i alle fall så lenge nivået på de tjenestegjørende holdes på dagens nivå. Det er lotteriegenskapene ved den amerikanske verneplikten som bidrar i betydelig grad til den unisone støtten fra det samfunnsøkonomiske miljøet til å avslutte bruken av den.

Det er ikke bruk av lotteri, og i mindre grad bruk av tvang i utvelgelsen av personell til førstegangstjeneste i Norge. Det er nok slik at de utvalgte til førstegangstjeneste vil kunne ha relativt høy alternativkostnad, men de kan også samtidig være mer produktive (fordi de er selektert på motivasjon og fysiske og psykiske egenskaper) og mer indre motiverte enn andre. Forsvaret kan i så fall

rekruttere folk med høy produktivitet, høy indre motivasjon og som av ulike grunner er villige til å ta på seg tjeneste på tross av lav monetær avkastning i tjenesteperioden. Det er dog slik at fordelingen av produktivitet, alternativkostnad og motivasjon blant rekruttene og i hver kohort, ikke er kartlagt empirisk og er derfor ikke kjent for verken Forsvaret eller samfunnet.

Argumentene om spesialisering er fortsatt relevante for norsk verneplikt til Forsvaret. Alternativet til for eksempel 12- eller 16-måneders førstegangstjeneste er å ha vervede soldater hyret på lengre kontrakter. Vervede soldater vil kunne spesialisere seg i større grad og utføre arbeids-oppgavene raskere, med høyere kvalitet eller håndtere mer komplekse arbeidsoppgaver. Men at mange er innom førstegangstjeneste, for deretter å ta utdanning eller finne arbeid i sivil sektor, kan gi mening for landets militære evner ved en eventuell krise eller krig. I en høyintensiv utmattelseskrig, vil det kunne være nødvendig å trekke veksler på store deler av befolkningen i krigføringen. Jo flere som har grunnleggende stridstrening og erfaring fra militære operasjoner, jo bedre for samfunnets robusthet og evne til forsvar. Det kan derfor gi mening for samfunnets forsvarsevne å gi avkall på spesialisering blant et mindre antall vervede og i stedet trene opp et større antall vernepliktige, som i fredstid skal ha arbeidskarrieren i sivil sektor med liten bruk for den militære treningen. I så fall blir vernepliktens relativt romslige omfang i antall rekrutter en forsikringsordning, som samfunnet kan være villig til å betale for også i fredstid.

Det er fortsatt slik at samfunnet kan ha intertemporale kostnader i form av redusert sparing, reduserte investeringer i humankapital og lavere BNP-vekst av at tjenestegjørende bruker tid i Forsvaret, i en alder da de skal investere i utdanning og humankapital. Men disse kostnadene er i mindre grad knyttet til at individene blir påtvunget arbeid i Forsvaret (siden de i stor grad er frivillige), men i større grad knyttet til at betalingen deres for arbeidet er lavere enn markedslønnen. Vi kan forvente at det er mindre kostnader knyttet til intertemporal tilpassing i Norge enn estimatene i litteraturen (Lau mfl., 2004).

4.3 Sentrale poeng fra litteraturen for samfunnstjeneste i Norge

Litteraturen om verneplikt og bruken av vernepliktige i det norske forsvaret tilbyr innsikter for studien av samfunnstjeneste. Det har stor betydning om samfunnstjenesteordningen er frivillig eller obligatorisk. Ved en obligatorisk innretning vil tjenesten omfatte både individer med høy og lav motivasjon og egnethet for tjenesten. Dessuten vil tjenesten benytte både individer med høy og lav verdi av alternativ tidsbruk (alternativkostnad). Ved frivillig innretning vil tjenesten være mer attraktiv for individer som er motiverte for tjeneste, som har større nytte av å bidra i tjenesten, eller som har mindre verdi av alternativ tidsbruk.

Diskusjonen i delkapittel 4.1 og 4.2 er ikke ment som argumenter for eller imot den militære verneplikten i Norge. Poenget er i stedet å tilrettelegge for en diskusjon om hvordan argumentene fra litteraturen kaster lys på samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av en mulig innføring av obligatorisk eller frivillig samfunnstjeneste for unge voksne.

Ved en utvidelse av militær verneplikt til også å gjelde pliktig samfunnstjeneste, vil man kunne måtte kreve arbeid fra grupper som i liten grad er motivert for slik tjeneste. Det vil lede til kostnader knyttet til unnvikelse og skulking. Disse kostnadene avhenger selvsagt av omfanget på pliktig samfunnstjeneste og motivasjonen i kohortene for å bli valgt til slik tjeneste. Ved en frivillig ordning vil slike kostnader minimeres.

Pliktig samfunnstjeneste står overfor de samme utfordringene med redusert spesialisering[6] og utnyttelse av komparative fortrinn, rekruttering av personell med høy alternativkostnad, samt mindre sparing og investeringer i humankapital og intertemporale kostnader, som førstegangstjenesten. Gevinsten er at staten har lavere fiskale utgifter, og således at skattefinansieringskostnaden er lavere av pliktig samfunnstjeneste enn å betale markedslønn til arbeidskraften. Ved frivillig ordning vil de unge voksne selv velge om det er interessant å bidra med samfunnstjeneste. Da reduseres kostnadene knyttet til motivasjon, individets nytte av arbeidet, og den alternative verdien av tidsbruken. Hvis unge voksne får tilbud om å bidra i frivillig samfunnstjeneste, og velger dette i konkurranse med andre måter å bruke tiden på (arbeid, studier, friår, osv.), er det rimelig å anta at dette er det mest fornuftige sett fra individets perspektiv. Men fra samfunnets perspektiv kan verdien av alternativ tidsbruk være større enn frivillig samfunnstjeneste. Grunnen er at normalt arbeid skattlegges og det er dermed betydelig forskjell mellom individets og samfunnets verdsettelse av normalt arbeid. Samfunnstjeneste er ikke skattlagt, og alternativkostnaden til individene kan derfor allikevel være høyere enn verdien av samfunnstjenesten. Siden dette er ukjente størrelser, og vi ønsker å være konservative i anslagene, opererer vi derfor med alternativkostnad for individene selv i alternativer med frivillig innretning på samfunnstjenesten. Argumentet om at samfunnets forsvarsevne kan dra nytte av relativt stort omfang på førstegangstjenesten, kan ikke sies å gjelde for annet sivilt arbeid. Det er vanskelig å se for seg en situasjon der det plutselig trengs hundretusener av personell med erfaring fra pleie og omsorg. Samtidig er det mulig at erfaring man opparbeider seg under allmenn samfunnstjeneste, eksempelvis innen helse og omsorg, vil kunne være nyttig senere i livet, enten som bruker av tjenester eller som pårørende.

En obligatorisk eller frivillig samfunnstjeneste vil kunne påvirke rekrutteringen til Forsvaret, hvis det er slik at grupper som i dag er motiverte for militær førstegangstjeneste, er mer motivert for samfunnstjeneste, med mindre Forsvaret er i stand til å plukke kandidater først og at informasjonen om kandidatene ikke forkludres av innføringen av pliktig samfunnstjeneste. Vi legger derfor til grunn en ordning der Forsvaret velger individer til førstegangstjeneste før individer selekteres til samfunnstjeneste.

Forsvaret er godt situert til å organisere egenerklæringsskjema, sesjon og utvelgelse til både førstegangstjeneste og pliktig samfunnstjeneste. Selve rekrutteringsprosessen til Forsvaret kan dog påvirkes av innføring av obligatorisk samfunnstjeneste dersom uttak til tjenesten gjøres i samme prosess som til Forsvaret. Hvis deltakerne er motiverte for Forsvaret, men ikke for samfunnstjeneste, vil de kunne respondere ved å svare strategisk, det vil si feil, på skjema og sesjon, for å unngå samfunnstjeneste. For eksempel kan de strategisk skåre dårligere på kognitive tester eller egen motivasjon. Da reduseres Forsvarets evne til å velge de beste kandidatene for førstegangstjeneste. En løsning er å ha separate systemer for utvelgelse av tjenestegjørende i militær og sivil sektor, men dette vil samtidig påføre høyere kostnader knyttet til utvelgelse og rekruttering. Ved en frivillig ordning, vil ikke dette være et problem.

[6] Personell i samfunnstjeneste vil utføre ufaglært arbeid. Det er mindre grad av produktivitetsforbedringer med lenger arbeidserfaring for denne type arbeid. Men det er allikevel slik at det vil kunne være mer produktivt å allokere én andel av arbeidsstyrken til å utføre disse arbeidsoppgavene i hele arbeidskarrieren og la andre få utnyttet spesialiseringen på helt andre felt uten å miste en periode (ett år) til pliktig samfunnstjeneste.

5 Nullalternativet

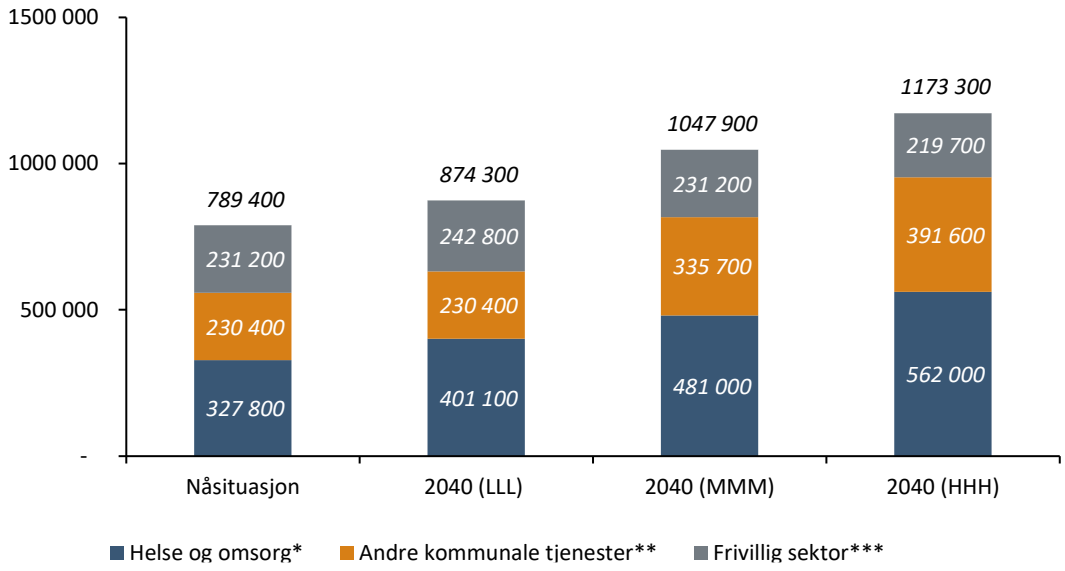
Innvirkningen av obligatorisk og frivillig samfunnstjeneste må vurderes opp mot et nullalternativ der dagens utviklingstrekk fortsetter gjennom analyseperioden. Nullalternativet tilsvarer dagens situasjon og den forventede utviklingen uten tiltak på området. I dette kapittelet beskriver og tallfester vi nullalternativet for arbeidskraftsbehov innen helse og omsorg, andre kommunale tjenester og ungt utenforskap i dag og i 2040.

5.1 Utvikling av arbeidskraftbehov

Arbeidskraftsbehov innen helse og omsorg og andre kommunale tjenester, Forsvarets verneplikt og frivillig sektor er relevante for vurderingen av samfunnstjeneste. Vi har i analysen valgt å sette analyseperioden fra 2028 til 2040, og belaget oss på tilgjengelige framskrivinger av arbeidskraftsbehov fram mot 2040. Før vi beskriver størrelsen på de ulike arbeidskraftsbehovene, presenterer vi samlet og udekket arbeidskraftsbehov.

Basert på offentlig tilgjengelig data fra SSB og PAI-registeret, anslås helse og omsorg, andre kommunale tjenester og frivillig sektor (lønnet og ulønnet) å ha et samlet behov for 1 048 000 årsverk i 2040. Dette er en økning på 259 000 årsverk fra nåsituasjonens 789 000 årsverk. Sektorenes respektive størrelser er presentert i **Figur 5.1**.

Figur 5.1 Antall framskrevne årsverk i relevante sektorer

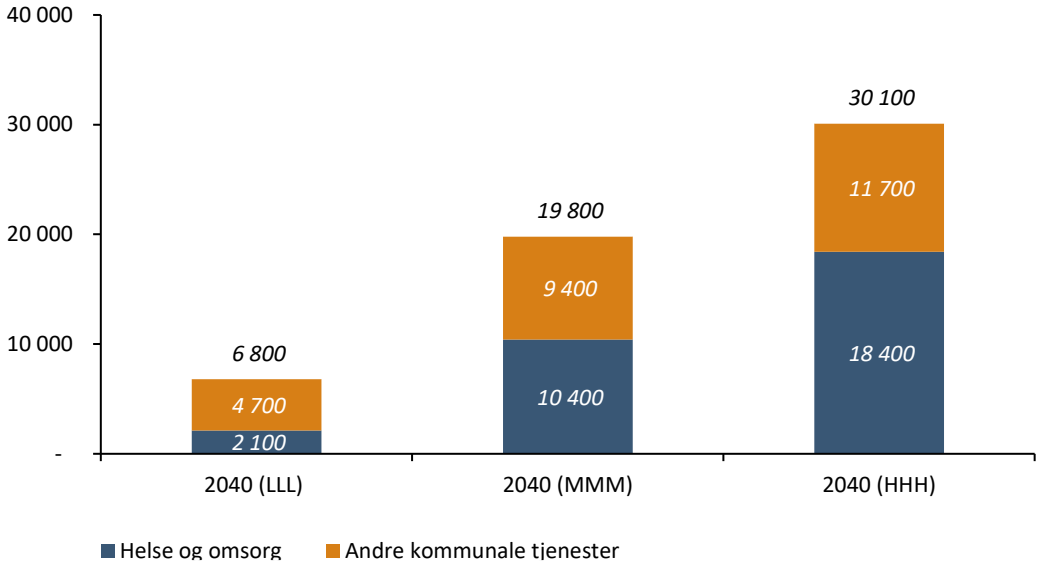


Årsverk i 2019 ligger til grunn for beregninger av nåsituasjonen for helse- og omsorgstjenestene. Framskrivingene tar utgangspunkt i 2019 ettersom 2020 og 2021 var preget av covid-pandemien slik at ressursbruken i helse- og omsorgssektoren ble høyere enn i et normalår. ** Årsverk i 2022 ligger til grunn for beregningene for andre kommunale tjenester. * For frivillig sektor ligger årsverk i 2018 til grunn for beregningene. Beregningene baserer seg på tall fra SSB, Jia mfl., (2023) og PAI-registeret.*

Figur 5.2 viser anslag for hvordan udekket behov for ufaglært arbeidskraft i helse og omsorg og andre kommunale tjenester kan ende opp i 2040. Basert på SSBs framskrivinger av arbeidskraftsbehov (Jia

mfl., 2023), spenner det udekkede behovet for ufaglært arbeidskraft mellom 6 800 årsverk i lavt framskrivingsalternativ, 19 800 i mellomalternativet og 30 100 årsverk i høyt framskrivingsalternativ.

Figur 5.2 Anslag på fremskrevet udekket behov for ufaglært arbeidskraft



Kilde: Anslag fra Menon, basert på framskrivninger fra SSB og PAI-data.

Helse og omsorg: SSBs framskrivinger av arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040 (Jia mfl., 2023) viser at helse- og omsorgstjenester, som i dag teller 328 000 årsverk, er forventet å utgjøre en samlet sysselsetting på 481 000 årsverk i 2040. Av disse utgjør ufaglært arbeidskraft, definert som "Andre videregående, ufaglært og uspesifisert", henholdsvis 57 000 i dag og 72 000 årsverk i 2040. Ufaglært arbeidskraft er spesielt interessant for vurderingen av en samfunnstjeneste, da tiltaket primært vil kunne mobilisere denne type arbeidskraft (se kapittel 2). SSBs framskrivinger (Jia mfl., 2023) viser videre at ufaglært arbeidskraft stod for en vesentlig andel av sysselsettingen innen helsenæringene generelt (17 prosent), og kommunal helse og omsorg spesielt (22,5 prosent) i 2019. Det er forventet at sysselsettingen av ufaglært arbeidskraft vil reduseres noe fram mot 2040, men fortsatt holde seg på betydelige størrelser på henholdsvis 15 og 20 prosent.

Samtidig er ikke tilgangen på arbeidskraft forventet å møte det framskrevne behovet for helsepersonell. SSBs framskrivinger tilsier videre at avviket mellom tilbud og behov for helsepersonell i 2040 vil ligge et sted mellom 14 100 årsverk (lavt anslag), 69 500 årsverk (mellomanslag) og 123 600 årsverk (høyt anslag), inkludert pårørendeomsorg. Dersom den ufaglærte arbeidskraften representerer 15 prosent i 2040, vil det udekkede behovet for ufaglært arbeidskraft innen helse og omsorg havne i spennet mellom 2 100 og 18 400 årsverk, med et middels anslag på 10 400 årsverk, som illustrert i Figur 5.2.

Det kan også argumenteres for at det i helse- og omsorgssektoren vil være et større behov for ufaglært arbeidskraft enn hva som fremkommer av SSBs framskrivninger. Jia mfl. (2023) antyder at det kan bli et særlig udekket behov etter helsefagarbeidere og sykepleiere. For helsefagarbeidere er det i 2019 anslått en udekket etterspørsel på om lag 1 700 årsverk. I mellomalternativet er underskuddet på helsefagarbeidere anslått å komme opp i over 24 000 årsverk i 2040. Tilsvarende er underdekningen av sykepleiere forventet å gå fra 5 500 årsverk i 2019 til 30 000 årsverk i 2040.

Oppgaveglidning er foreslått å kunne bidra til å avløse underdekningen av helsepersonell (Rambøll og Menon, 2022; Jia mfl., 2023). Oppgaveglidning betegner situasjonen der oppgaver som i dag utføres av mer faglært arbeidskraft kan utføres av mindre faglært arbeidskraft dersom denne gjøres

tilgjengelig. Det betyr i praksis at ufaglært arbeidskraft med en viss opplæring kan avlaste helsefagarbeidere og sykepleiere ved å utføre oppgaver som frigjør tid hos disse yrkesgruppene til å kunne utføre mer spesialiserte oppgaver. I en undersøkelse blant medlemmer i Norsk Sykepleierforbund utført av Sykepleien i 2019, oppgir 85 prosent av sykepleierne at de ukentlig eller oftere utfører oppgaver de ikke vil definere som sykepleieroppgaver (Bergsagel, 2019). Sykepleiere gjør blant annet oppgaver som å håndtere søppel, tilbereding og servering av mat, følge pasienter til toalett, tilrettelegging av stell, skifte på senger osv. Oppgaveglidning kan utløse produktivitetsgevinster gjennom en mer effektiv allokering av bemanningsressursene. I tillegg kan oppgaveglidning potensielt også utvide behovet for ufaglært arbeidskraft i seg selv, gjennom en såkalt «knock-on»-effekt, der ikke-spesialiserte oppgaver som i dag inngår i sysselsettingen av helse- og sykepleiere i framtiden overdras til og utføres av ufaglærte.

Det er viktig å understreke at disse anslagene er usikre. Målet med å identifisere et udekket behov for ufaglært arbeidskraft er å illustrere hvordan ufaglærte, mobilisert gjennom samfunnstjeneste, potensielt kan bidra til å dekke udekket behov innen helse og omsorg.

Andre kommunale tjenester: Tall fra KS sin statistikk om kommuneansatte viser at cirka 60 prosent av alle kommunalt ansatte er sysselsatt i andre sektorer enn helse og omsorg. I 2022 ble det utført 230 000 årsverk innen andre kommunale tjenester, som administrasjon, undervisning, barnehage og samferdsel og teknikk. Ufaglært arbeidskraft står for 14 prosent av årsverkene.

Det er forventet sterk konkurranse om arbeidskraft fremover også utenfor helse og omsorg. Behovet for kompetanse og kapasitet vil øke, og både fagarbeidere og høyt utdannede vil være etterspurt, spesielt innen grønn omstilling og teknologi (NOU 2020:2). Mens det er utarbeidet grundige framskrivinger av arbeidsmarkedet for helsepersonell, foreligger det mindre kunnskap om framtidig behov for arbeidskraft i andre kommunale tjenester. For å tilnærme oss dette behovet, har vi utarbeidet et forenklet anslag som bør leses med en viss varsomhet. Ved å benytte KS sin statistikk om kommuneansatte fra deres PAI-register og andeler for udekket ufaglært arbeidskraft fra SSB (Jia mfl., 2023), har vi fremstilt et forenklet mulig framtidig arbeidskraftsbehov og andelen ufaglært arbeidskraft av dette. Ved å anta at arbeidskraftsbehovet for andre kommunale tjenester utvikler seg tilsvarende som for kommunal helse og omsorg i SSBs mellomalternativ, vil dagens 230 000 årsverk vokse til 335 000 årsverk. Dersom andelen ufaglært arbeidskraft holder seg stabilt på 14 prosent, vil årsverk utført av ufaglærte tilsvarende vokse fra 32 000 til 47 000 årsverk i 2040. Som tilfellet for helsepersonell fra Jia mfl. (2023), hvor andel ufaglærte årsverk i 2040 er 20 prosent udekket behov for kommunale helse- og omsorgstjenester, antar vi at det udekkede behovet for andre kommunale tjenester i 2040 utgjør 20 prosent, altså 10 000 årsverk.

Forsvar: Forsvaret hadde i 2023 behov for omtrent 9 000 vernepliktige til førstegangstjeneste. Forsvarskommisjonen (NOU 2023:14, s.216) og Forsvarets langtidsplan (Prop. 87 S, s. 99) stadfester at behovet for vernepliktige til førstegangstjeneste vil øke til 13 600 frem mot 2036.

Frivillig sektor: De seneste tilgjengelige tallene fra SSBs satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner viser at frivillig sektor sysselsatte 231 000 årsverk av lønnstakere og ulønnede deltakere i 2018. Størrelsen på frivillig sektor begrenses i stor grad av antall frivillige, men vil også kunne møte administrative utfordringer ved en eventuell massiv oppskalering. Samtidig nevnes bemanningsutfordringer som et hinder for et mer vellykket samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor (Lorentzen og Skinner, 2019). Vi har gjennomført samtaler med representanter fra frivillig sektor som antyder at det er, og vil være, kapasitet for å ta imot flere frivillige i både lønnede og ulønnede posisjoner, og at det arbeides aktivt med rekruttering av unge mennesker. Det er ikke mulig å trekke en entydig konklusjon om det fremtidige behovet basert på intervjuene. I mangel av tilgjengelige framskrivinger av arbeidskraftsbehov for frivillig sektor, utelates frivillig sektor fra beregningene av

fremtidig udekket behov for ufaglært arbeidskraft. Frivillig sektor tildeles heller en del av et eventuelt overskudd av arbeidskraft fra samfunnstjeneste.

5.2 Utvikling i ungt utenforskap

Ungt utenforskap er allerede av betydelig størrelse, og teller nesten 100 000 personer i alderen 15-29 år, tilsvarende 9 prosent av populasjonen, som ikke er tilknyttet arbeid, utdanning (Statistisk sentralbyrå, 2024c). En utredning utført for Barne- og familiedepartementet (Oslo Economics mfl., 2021) tyder på at visse oppvekstforhold er særlig relevante for å forstå risikoen for at barn og unge marginaliseres og kan ende i utenforskap, eksempelvis vedvarende lavinntekt, omsorgssvikt, vold og overgrep og funksjonsnedsettelse.

Frafall fra videregående opplæring kan være både en indikator og bidragende faktor til marginalisering og utenforskap. SSBs statistikk for gjennomføring av videregående opplæring viser at snaut 10 prosent av alle elever slutter underveis i skolegangen (Statistisk sentralbyrå, 2023a). Barne- og familie-departementets utredning (Oslo Economics mfl., 2021) anslår at personer som tilhører grupper med særlig utsatte oppvekstforhold har betydelig høyere frafall.

Det er vanskelig å anslå med sikkerhet hvordan utenforskap vil utvikle seg, både fordi utenforskap måles ved statistiske definisjoner der flere ulike typer marginalisering inngår, og fordi det er utfordrende å forutse barn og unges fysiske og mentale helse i årene fremover, selv om både psykiske helseproblemer og legemiddelbruk har tiltatt (Folkehelseinstituttet, 2023). Videre bidrar også sosiale problemer og manglende oppfølging til marginalisering i form av sviktende opplevd tilhørighet hos barn og ungdom (Fyhn mfl., 2021).

Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere kunnskapen som er i ferd med å utarbeides rundt utenforskap eller i hvilken grad tiltakene som igangsettes for å forebygge og motvirke utenforskap (se bl.a. Arbeids- og sosialdepartementet, 2020) eventuelt vil lykkes. Samtidig er utenforskap en relevant problemstilling for samfunnstjeneste da tiltaket vil opprette enda en grensegang i unges oppvekst og overgang til arbeidslivet. Vi har derfor valgt å tilnærme oss utenforskap i følsomhetsanalysen av den samfunnsøkonomiske verdien av ulike modeller for samfunnstjeneste, som beskrives i delkapittel 8.2.

6 Ulike innretninger av samfunnstjeneste

Vi utreder fire innretninger av samfunnstjeneste. Vi utreder en obligatorisk samfunnstjeneste for alle tjenestedyktige som ikke gjennomfører førstegangstjeneste i Forsvaret, samt tre frivillige innretninger. De tre innretningene av frivillig samfunnstjeneste er valgt ut basert på resultater fra en spørreundersøkelse til 16.—19.-åringer.

Steg to i utredningsinstruksen innebærer at vi utforsker mulige innretninger for obligatorisk og frivillig samfunnstjeneste. Det er mulig å se for seg ulike modeller for gjennomføring. For å vurdere innretning av samfunnstjeneste må man ta stilling til følgende spørsmål:

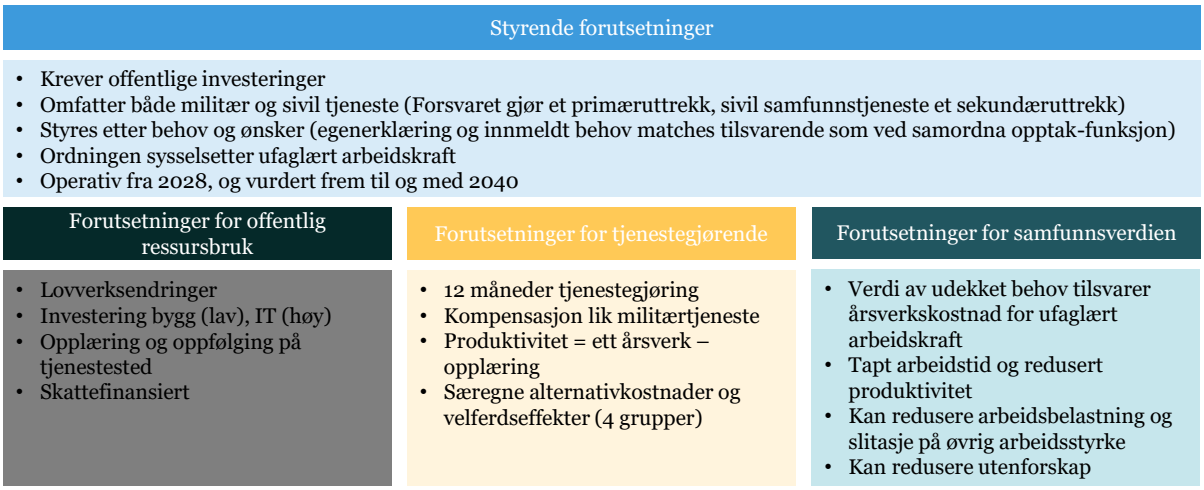
- Hva skal samfunnstjeneste utrette – hva er tiltakets formål?
- Hvordan er utformingen av samfunnstjeneste tilpasset formålet med tiltaket?
- Hvilke virkninger for samfunnet og den tjenestegjørende følger av utformingen?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser en mulig innføring av samfunnstjeneste?

For å gjennomføre en utredning av samfunnstjeneste må tiltaket først beskrives på en måte som gjør det mulig å beregne og vurdere det. Samfunnstjeneste kan innrettes på forskjellige måter, både når det gjelder om ordningen er obligatorisk eller frivillig, tjenestens innhold, hvilke goder som følger med tjenestegjøring og hvor mange som omfattes av en obligatorisk ordning.

6.1 Forutsetninger for alle alternativer

Oppdragsbeskrivelsen fra KS inneholder ingen føringer for innrettingen av samfunnstjenesten. Derfor har vi måtte legge til grunn noen sentrale forutsetninger som gjør det mulig å operasjonalisere tiltaket på en måte som kan beregnes og vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse. Forutsetningene er utarbeidet for å gjøre det mulig for samfunnstjeneste å ivareta samfunnsmessige og individuelle hensyn i sitt formål om å møte faktiske samfunnsbehov, og samtidig tilby meningsfull og relevant erfaring for deltakerne. Sentrale forutsetninger bak innrettingene av samfunnstjeneste som vurderes, er presentert i Figur 6.1 og beskrives i mer detalj under figuren.

Figur 6.1 Sentrale forutsetninger for innrettingen av samfunnstjeneste som vurderes



Overordnede forutsetninger

- *Samfunnstjeneste vil kreve offentlige investeringer og driftskostnader:* Samfunnstjeneste er et tiltak som krever betydelige investeringer knyttet til lovverk, IT og drift, som vil være vanskelig å forsvare på et økonomisk grunnlag dersom samfunnstjenesten ikke mobiliserer et tilstrekkelig antall tjenestegjørende.
- *Samfunnstjeneste må ses i sammenheng med militær tjeneste:* Forsvaret vil foreta et primæruttak som dekker sine behov, før den sivile tjenesten foretar et sekundæruttak av de resterende tjenestepliktige. Denne innrettingen er ment å bidra til at samfunnstjeneste ikke har negativ innvirkning på norsk forsvarsevne.
- *Samfunnstjeneste styres etter behov og ønsker:* Bemanningsutfordringene som samfunnstjeneste er tiltenkt å avlaste vil være lokalisert på ulike steder i landet og spredt mellom flerfoldige tjenester. Erfaringer fra militær verneplikt har beveget førstegangstjenesten i en retning der Forsvarets behov bemannes gjennom et opptak basert på motivasjon og egnethet hos de vernepliktige som vurderes på bakgrunn av, blant annet, et egenerklæringsskjema (se kap. 3). I lys av dette har vi vurdert ulike innretninger av samfunnstjeneste som tilstreber å hensynta velferden til de tjenestegjørende samtidig som de reelle tjenestestebehovene blir dekket. Gjennomføringen vil skje med paralleller til Forsvarets eksisterende praksis og måten Samordna opptak fordeler vordende studenter i henhold til deres ønsker om studieretning og -sted og studieplassenes kapasitet.
- *Samfunnstjeneste sysselsetter ufaglært arbeidskraft:* Selv om en viss andel av tjenestegjørende vil ha fullført fag- og yrkesutdanning fra videregående skole, vil arbeidskraften totalt sett anses som ufaglært. Det er dermed naturlig at tjenestegjøringen skjer i stillinger som kan besettes av ufaglært arbeidskraft.
- *Samfunnstjeneste er operativ fra 2028 og vurdert frem til og med 2040:* Det vil påløpe tid og ressurser ved en eventuell innføring av samfunnstjeneste. Vi antar at en samfunnstjeneste kan være operativ fra 2028 etter at nødvendige lovendringer, investeringer i IT-systemer og oppsett av en administrasjon til å organisere samfunnstjenesten er på plass. I en samfunnsøkonomisk analyse med tiltak i form av reguleringer, skal man ifølge Finansdepartementet (2021) vurdere hvor langt inn i fremtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger. Hvor lenge tiltakene kan forventes å ha vesentlige virkninger er usikkert. Vi har i analysen valgt å sette analyseperioden fra 2028 til 2040. Vi har også regnet på langsiktige virkninger som strekker seg utover 2040, som produktivitetstap og verdien av redusert utenforskap.

Forutsetninger for offentlig ressursbruk

- *Lovverksendringer:* En introduksjon av samfunnstjeneste vil kreve en tilpasning av lovverket. Vi antar at kostnadene av en lovendring i stor grad vil avhenge av omfanget av konsekvensene lovendringen vil ha.
- *Investering i bygg og IT:* Samfunnstjeneste vil ha organisatoriske ulikheter fra Forsvarets militære verneplikt. En vesentlig forskjell er at samfunnstjenesten vil svare ut lokale behov som er utspredt mellom ulike lokasjoner i landets kommuner og på tvers av tjenesteområder. Det er derfor ikke hensiktsmessig at tjenestegjørende blir innlosjert i leire, men heller lokaliseres i nærheten av behovene. Videre forutsetter vi at samfunnstjeneste i utstrakt grad benytter eksisterende infrastruktur, og at tjenesten administreres ved et egenerklæringsskjema som sendes ut til de vernepliktige og samordnes med innmeldte behov fra tjenestestedene gjennom et nyopprettet IT-system. På bakgrunn av disse forutsetningene følger det at vi utelukker investeringer i bygg i beregningene, og medberegner kostnader knyttet til nytt IT-system.

- *Opplæring og oppfølging av tjenestegjørende skjer på tjenestestedet:* Som følge av at tjenestebehovene er lokale, og med det av ulikt omfang og innhold, bør også opplæring og oppfølging av tjenestegjørende med fordel skje lokalt. Vi forutsetter at tjenestestedet står for ivaretakelsen av de tjenestegjørende og deres opplæring, med kostnadene dette medfører for tjenestestedet. Vi antar at det vil medgå årsverkskostnader knyttet til administrasjon og organiseringen ved samfunnstjeneste, herunder oppfølging av og støttetjenester til tjenestegjørende.
- *Samfunnstjeneste er skattefinansiert:* En samfunnstjeneste vil være organisert og finansiert av det offentlige. Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 skal alle tiltak finansiert over offentlig budsjetter inkludere en skattefinansieringskostnad. Denne skattekostnaden skal settes til 20 øre per krone i økt offentlig finansieringsbehov (2021).

Forutsetninger for tjenestegjørende

- *Tjenestegjørende kompenseres tilsvarende dagens militære førstegangstjeneste:* Tjenestegjørende vil som et utgangspunkt motta kompensasjon tilsvarende dagens vernepliktige, pålydende 127 300 2024-kroner for 12 måneder tjeneste.[7]
- *Produktiviteten til de tjenestegjørende justeres for opplæring:* En arbeidstakers produktivitet måles vanligvis i form av årsverk. Vi forutsetter at en begrenset del av tjenestetiden vil gå med til opplæring, og hensyntar dette ved å avkorte deler av tjenestetiden i våre beregninger.

Forutsetninger for samfunnsverdien

- *Verdien av å løse oppgaver:* I vår basisberegning har vi lagt til grunn at verdien av at de tjenestegjørende løser oppgaver som ikke blir løst tilsvarer verdien av å jobbe som ufaglært.
- *Velferdseffekten for tjenestegjørende avhenger av deres alternativkostnad:* Enhver samfunnsøkonomisk analyse vurderer verdien av noe ut ifra dets alternativ. Fordi samfunnstjenesten bidrar til at 19-åringene ikke kan gjøre andre ting året de tjenestegjør, påvirkes verdien av samfunnstjenesten av hva de ellers ville brukt tiden på, dersom de ikke utførte samfunnstjeneste – deres alternativkostnad. Vi deler de tjenestegjørende inn i egne grupper som fanger opp deres alternativkostnad: arbeid, studier, arbeidsledighet, utenforskap og friår.
- *Merverdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst:* Det er vanskelig å fastslå den samlede merverdien av arbeidet som blir utført under samfunnstjeneste for samfunnet. Hovedformålet med samfunnstjeneste er å løse oppgaver som ikke blir løst. Vår tilnærming til dette spørsmålet er å vise hvor mye merverdien av et ufaglært tjenesteår må være verdt for at merverdien gjør vår basisberegning samfunnsøkonomisk lønnsom.
- *Økt bemanning reduserer arbeidsbelastning og slitasje hos den øvrige arbeidsstyrken:* En betydelig del av arbeidsstyrken som mobiliseres gjennom samfunnstjeneste vil sysselsettes innen helse- og sosialtjenester, som er spesielt utsatt for sykefravær, selv om også andre kommunale tjenester opplever sykefravær. Økte ressurser som følge av samfunnstjenesten kan redusere arbeidsbelastningen for den øvrige arbeidsstyrken, og påvirke sykefraværet deres positivt. Videre kan økt bemanning også avlaste den faglærte arbeidsstyrken, og gjøre det mulig for disse å bruke tiden sin på mer spesialiserte oppgaver, såkalt oppgaveglidning.

[7] Kompensasjonen er beregnet på bakgrunn av Forsvarets oversikt over økonomisk tjenestetillegg for vernepliktige i førstegangstjenesten (Forsvaret, 2024). I 2023 mottok en vernepliktig 6630 kroner per måned i tjenestetillegg og 42 522 kroner i dimmepenger. Over 12 måneder tilsvarer dette 122 082 kroner. Prisjustert med kommunal deflator til 2024-kroner får vi en total kompensasjon over ett tjenesteår lik 127 332 2024-kroner. Andre økonomiske tillegg som for eksempel tillegg knyttet til å ha barn eller tillegg for ektefelle med felles barn, er ikke inkludert i våre anslag for kompensasjon av samfunnstjeneste.

- *Tjenestegjøring reduserer utenforskap:* For de som ufrivillig står utenfor arbeidslivet, utdanning og arbeidsmarkedstiltak kan samfunnstjeneste ha et positivt bidrag til deres velferd ved å integrere disse inn i eksempelvis utdanning eller arbeid.

6.2 Obligatorisk samfunnstjeneste

I utredningen har vi stått fritt til å definere hvilken innretting av en obligatorisk allmenn samfunnstjeneste vi skal vurdere. Vi har derfor måtte legge til grunn noen sentrale forutsetninger som gjør det mulig å operasjonalisere tiltaket på en måte som kan beregnes og vurderes i en samfunnsøkonomisk analyse. De sentrale forutsetningene knyttes opp mot offentlig ressursbruk, virkninger for de tjenestegjørende og merverdien for samfunnet av tiltaket, som er hovedstørrelsene som inngår i den samfunnsøkonomiske verdien av allmenn samfunnstjeneste. Forutsetningene er utarbeidet for å gjøre det mulig for allmenn samfunnstjeneste å ivareta samfunnsmessige og individuelle hensyn i sitt formål om å møte faktiske samfunnsbehov, og samtidig tilby meningsfull og relevant erfaring for deltakerne. Kort oppsummert har vi valgt å vurdere følgende innretning:

- Allmenn samfunnstjeneste er obligatorisk og har ett års varighet.
- Hele årskullet med 19-åringer tas inn i tjeneste, utenom dem som ikke er tjenestedyktige.
- Allmenn samfunnstjeneste omfatter sivil tjeneste, men Forsvaret foretar et primæruttak og sivil samfunnstjeneste foretar et sekundæruttak.
- Ordningen tilstreber å dekke de tjenestegjørende sine ønsker, i den grad disse samsvarer med faktiske arbeidskraftsbehov.

6.3 Frivillig samfunnstjeneste

For de frivillige ordningene har vi tatt utgangspunkt i resultatene fra spørreundersøkelsen til 16—19 åringer, se vedlegg 1. Resultatene fra undersøkelsen forteller oss at 61 prosent av de som svarte ville sagt *ja* til en frivillig samfunnstjeneste som omfatter (basisinnretningen) å:

- Utføre arbeid innen pleie og omsorg av eldre i ett år.
- Tjenestegjøre der behovet er størst, men ønske om tjenestegjøringssted vil tas med i vurderingen av hvor i landet du blir plassert.
- Jobbe sammen med jevnaldrende, under kvalifisert veiledning.
- Motta skattefrie dagpenger på 220 kroner (tilsvarer 6 630 kroner per måned) gjennom tjenesteperioden og 42 500 kroner ved avsluttet tjeneste.
- Få gratis kost og losji.
- Motta syv gratis hjemreiser årlig og 90 prosent rabatt på kollektivtransport.
- Få 2 studiepoeng for fullført tjeneste.
- Få dekket bostedsutgifter dersom du har bodd i din nåværende bopel mer enn 4 måneder før tjenestestart.

Innretningen er den samme som førstegangstjeneste i Forsvaret, med unntak av hva tjenesten innebærer. Det er viktig å merke seg at den frivillige basisinnretningen omfatter å utføre arbeid innen pleie og omsorg av eldre, der behovet er stort (se kapittel 5).

For å komme frem til oppslutningen rundt de frivillige innretningene av samfunnstjeneste, startet vi med å identifisere de som er spesielt interessante for førstegangstjeneste i Forsvaret. Det gjorde vi for å sikre at svarene som legges til grunn er så reelle som mulig. Vi la til grunn følgende betingelser for å identifisere personene som er spesielt interessante for Forsvaret:

- De oppga at det stemmer bra at de ønsker å gjennomføre førstegangstjeneste i Forsvaret og trener 3–4 ganger i uken eller mer
- Bor i Nord-Norge eller er kvinne, og de oppga at det stemmer ganske bra at de ønsker å gjennomføre førstegangstjeneste i Forsvaret og trener 3–4 ganger i uken eller mer
- Er mann, de oppga at det stemmer ganske bra at de ønsker å gjennomføre førstegangstjeneste i Forsvaret og de trener 5 ganger i uken eller mer

Øvrige svar representerer gruppen som er tilgjengelig for samfunnstjeneste. Med utgangspunkt i basisinnretningen, beskrevet over, benyttet vi spørreundersøkelsen til å undersøke hvor mye oppslutningen økte ved ulike forbedringer for den tjenestegjørende av den frivillige samfunnstjenesten. De som svarte på undersøkelsen kunne svare ja, nei eller vet ikke på spørsmålet om de ønsker å tjenestegjøre i basisinnretningen. Litt over 37,1 prosent svarte vet ikke. Ved bruk av tallene til å beregne antall tjenestegjørende i basisinnretningen har vi lagt til grunn at de som svarte vet ikke fordelte seg mellom ja-svar og nei-svar, etter samme fordeling som ja-svarene og nei-svarene. Det vil si at når 61 prosent av ja- og nei-svar svarte ja til tjenestegjøring, la vi til grunn at 61 prosent av de som svarte vet ikke vil tjenestegjøre og at 39 prosent ikke vil tjenestegjøre. De som svarte nei på spørsmålet om de ville tjenestegjøre i basisinnretningen ble stilt oppfølgingsspørsmål om de ønsket å tjenestegjøre ved ulike forbedringer. Ved disse oppfølgende spørsmålene fikk de kun mulighet til å svare ja eller nei.

Resultatene er oppsummert i Tabell 6.1. For å komme frem til disse tallene har vi tatt utgangpunkt i svarene fra spørreundersøkelsen, sett bort fra de som forventes å tjenestegjøre i Forsvaret, og summert opp antallet som ønsker å gjennomføre samfunnstjeneste for hver innretning. Tabellen viser at oppslutningen rundt den frivillige samfunnstjenesten er størst med fire ganger så høy avlønning som i basisinnretningen (83 prosent), gratis førerkort (78 prosent) og tjenestegjøring med venner (77 prosent). Vi har også valgt å vise oppslutningen for de ulike innretningene blant personer som verken er i arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak som NEET[8]. For å komme frem til disse tallene har vi sett på andelen som velger samfunnstjeneste for hver innretning blant dem som oppgir i spørreundersøkelsen at de ikke jobber, studerer eller reiser. Frivillig samfunnstjeneste får større oppslutning blant personer i NEET-gruppen når det åpnes opp for at man kan tjenestegjøre som undervisningsassistent og med digital veiledning.

Tabell 6.1 Oppslutning om ulike innretninger av frivillig samfunnstjeneste

	Andelen som oppgir at de ønsker å tjenestegjøre for hele utvalget, i prosent	Andelen som oppgir at de ønsker å tjenestegjøre for personer i NEET-gruppen, i prosent**
Basisinnretningen*	61	57
Basisinnretningen med tjenestegjøring i 6 mnd. (ikke 12 mnd.)	67	57
Basisinnretningen med 4 studiepoeng for fullført tjeneste (ikke 2 studiepoeng)	73	57
Basisinnretningen med gratis førerkort	78	57
Basisinnretningen der man kan tjenestegjøre med venner	77	57
Basisinnretningen der man tjener 440 kroner per dag (ikke 220 kr per dag)	77	57
Basisinnretningen der man tjener 880 kroner per dag (ikke 220 kr per dag)	83	57

[8] NEET er en forkortelse av «Not in Education, Employment or Training» som brukes om unge utenfor arbeid, utdanning eller opplæring.

	Andelen som oppgir at de ønsker å tjenestegjøre for hele utvalget, i prosent	Andelen som oppgir at de ønsker å tjenestegjøre for personer i NEET-gruppen, i prosent**
Basisinnretningen der man både kan jobbe i pleie og omsorg og som undervisningsassistent	70	70
Basisinnretningen der man både kan jobbe i pleie og omsorg og med sosialt arbeid med ungdom	69	57
Basisinnretningen der man både kan jobbe i pleie og omsorg og med digital veiledning av personer som trenger det	68	69
Basisinnretningen der man både kan jobbe i pleie og omsorg og med naturrestaurering	67	57

**Beskrevet i teksten over tabellen. **Vi kom frem til denne andelen ved å se isolert på svarene til de personene som verken var i jobb, utdanning eller reiser.*

I vurderingen av de ulike innretningene har vi lagt til grunn tre kriterier: oppslutning, kostnader og verdien av samfunnstjenesten. Enkelte goder, eksempelvis økt avlønning, koster mye sammenlignet hvor mye godet bidrar til i økt oppslutning. Et eksempel på det er fire ganger så høy avlønning som i basisinnretningen/førstegangstjenesten, som gir en oppslutning på 83 prosent. Selv om det er en høy oppslutning, betaler man mye i form av økte kostnader for å øke oppslutningen med 22 prosentpoeng (fra 61 til 83 prosent). Det samme argumentet gjelder også der avlønningen er dobbel så høy. For begge disse avlønningsregimene risikerer man dessuten å gi Forsvaret betydelig høyere konkurranse om motiverte personer. Det argumentet gjelder også for en innretning der studiepoengene man får for gjennomført frivillig samfunnstjeneste er 4, istedenfor 2. Vår vurdering er at det heller ikke er gunstig å halvere tjenestegjøringstiden for at 6 prosentpoeng flere skal tjenestegjøre.

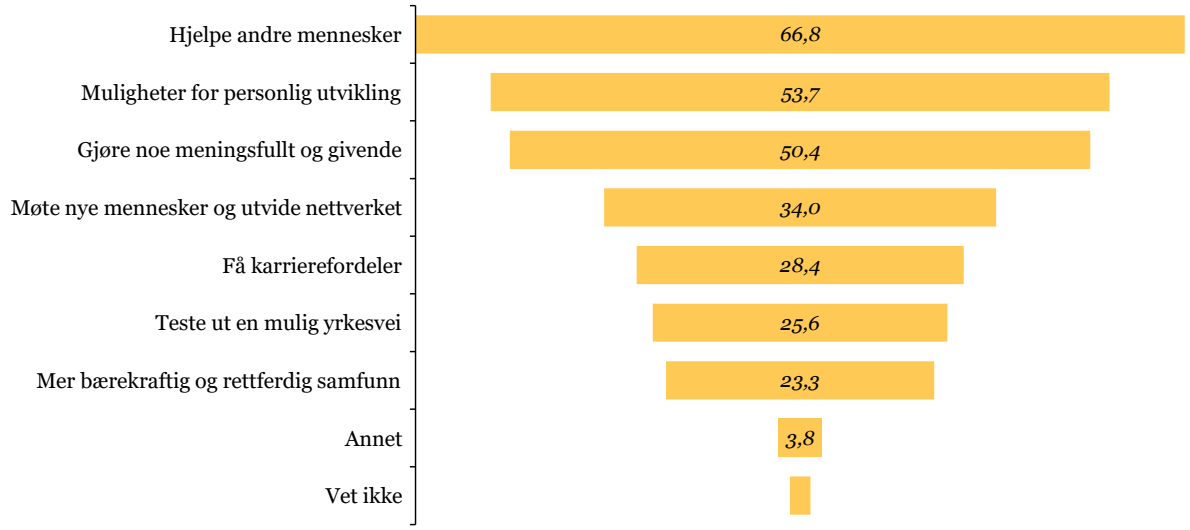
Basert på disse vurderingene mener vi at innretningen av frivillig samfunnstjeneste som vurderes i utredningen bør inkludere følgende goder/arbeidsoppgaver utover basisinnretningen innen helse og omsorg:

- Gratis førerkort
- Tjenestegjøring sammen med venner
- Arbeid som undervisningsassistent i barnehage og grunnskole
- Sosialt arbeid med ungdom
- Digital hjelp til personer som trenger det

I denne sammenheng er det verdt å nevne at pleie- og omsorgsarbeid og assistent i barnehage og grunnskole i stor grad vil hjelpe kommunene med å oppfylle lovpålagte oppgaver. Det er i mindre grad tilfelle for sosialt arbeid med ungdom, siden det varierer mye mellom kommuner om hvordan man jobber forebyggende (Pedersen mfl., 2024A) for å oppfylle de lovpålagte oppgavene. Å yte digital veiledning til privatpersoner med lav digital kompetanse er heller ikke en lovpålagt kommunal oppgave. Ifølge Pedersen mfl. (2024B) har litt over 60 prosent av kommunene et støtte- og veiledningstilbud for å bedre den digitale kompetansen blant innbyggere.

I undersøkelsen inkluderte vi et spørsmål om motivasjon til de som ønsket å yte samfunnstjeneste frivillig, se Figur 6.2. Figuren viser at motivasjonen for over 2/3 var å hjelpe andre mennesker, over 50 prosent oppgir at de ønsker å gjøre noe meningsfullt og givende og litt over 23 prosent oppgir at de ønsker å bidra til et mer bærekraftig og rettferdig samfunn. Blant motivasjon som omfatter egen utvikling oppgir nesten 54 prosent at de ønsker å ute samfunnstjeneste siden det gir muligheter for personlig utvikling og litt over 1/3 oppgir at de ønsker å møte nye mennesker og utvide nettverket sitt.

Figur 6.2 Oppgitt motivasjon for å yte frivillig samfunnstjeneste, i prosent*



**Flere svar mulig. Kilde: Spørreundersøkelse til et representativt utvalg 16-19-åringer*

6.4 Oppsummering av alternativer som vurderes i utredningen

Basert på vurderingene i delkapittel 6.3 og 6.4 og analyser av samlet oppslutning ved ulike innretninger av frivillig samfunnstjeneste, har vi i samråd med KS valgt å vurdere fire innretninger av en samfunnstjeneste; én obligatorisk og tre frivillige innretninger. Disse innretningene er vist i Tabell 6.2, med tilhørende oppslutning for populasjonen som er tilgjengelig for samfunnstjeneste samlet og for NEET-gruppen, basert på svar fra spørreundersøkelsen. For å komme frem til andelen som velger frivillig samfunnstjeneste i alternativ 2, 3 og 4 har vi summert opp antallet respondenter som oppgir at de vil tjenestegjøre med de ulike innretningene, blant de som ikke forventes å tjenestegjøre i Forsvaret, og delt på antallet som er antas å være tilgjengelig for samfunnstjeneste.

Vi har valgt å ta med oss én obligatorisk (alternativ 1) og én frivillig ordning (alternativ 2) med samme goder som man får i førstegangstjeneste i Forsvaret. Som et utgangspunkt omfatter disse ordningene helse og omsorg. I den obligatoriske innretningen er det også mulig å tilby arbeid innenfor andre tjenesteområder hvis det ikke er nok arbeidsoppgaver innenfor helse og omsorg.

Alternativ 3 er identisk som alternativ 2, med to unntak. I denne modellen får den tjenestegjørende gratis førerkort i løpet av tjenestegjøringen dersom de ønsker.[9] Det tilrettelegges også for at man kan tjenestegjøres sammen med 1–3 venner. Det skjer i praksis ved at IT-systemet det investeres i ivaretar denne funksjonaliteten, og at man ved plassering i ulike tjenester skal ivareta slike ønsker.[10] Det er verdt å nevne at ønsker om å tjenestegjøre med venner kan være demotiverende for personer som ikke har noen venner å tjenestegjøre med, og potensielt være en brems for at de ønsker å melde seg. Samtidig som det kanskje er nettopp de som ikke har venner som hadde fått mest ut av samfunnstjenesten, ved at det bidrar til at de kommer ut av utenforskap.

[9] Vi forutsetter at de gjennomfører opplæring på fritiden innenfor perioden og får støtte til ett forsøk på å bestå førerprøven.
[10] Systemet bør naturligvis ta høyde for at enkelte ikke har venner, ikke ønsker å tjenestegjøre med venner og at man ønsker å tjenestegjøre med noen som ikke ønsker å tjenestegjøre med personen osv.

Alternativ 4 er med for å i størst mulig grad stimulere personer som er i NEET-gruppen til å yte samfunnstjeneste. Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at allsidig innhold i tjenesten øker sannsynligheten for at de ønsker å yte samfunnstjeneste.

Tabell 6.2 Fire alternativer av samfunnstjeneste som vurderes nærmere i utredningen*

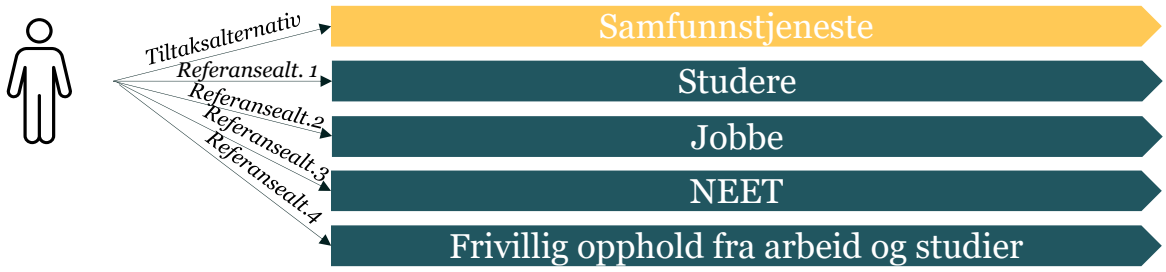
	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste (avgrenset til helse og omsorg)	Alternativ 3 – Frivillig sam-funnstjeneste m/ gratis førerkort og tjenestegjøring med venner (avgrenset til helse og omsorg)	Alternativ 4 – Frivillig sam-funnstjeneste innen helse og omsorg, grunnskole og barnehage, sosialt arbeid og digital hjelp
Andel tjenestegjørende av samlet kohort – for alle 19-åringer**	≈ 100 prosent	61 prosent	82 prosent	78 prosent
Andel tjenestegjørende av samlet kohort – for 19-åringer i NEET-kategorien**	≈ 100 prosent	57 prosent	57 prosent	81 prosent
Begrunnelse for hvorfor alternativet er relevant	Obligatorisk oppslutning.	Løser oppgaver der behovet er størst. Utover at ordningen er frivillig er den likt innrettet som alternativ 1.	Høy økt oppslutning til en lav kostnad (kan være et mer lønnsomt alternativ enn alternativ 2)	Høy økt oppslutning til en lav kostnad (kan være et mer lønnsomt alternativ enn alternativ 2) og engasjere flere NEET.

**For alternativ 3 og 4 har vi kommet frem til andelene ved å summere andelen av utvalget som ønsker å tjenestegjøre for disse alternativene. **Forutsetninger lagt til grunn, der andelen tjenestegjørende per kohort for de frivillige ordningene er basert på den gjennomførte spørreundersøkelsen.*

6.5 Alternativer til tjenestegjøring

For å gjøre en samfunnsøkonomisk vurdering av samfunnstjeneste, må blant annet nytten og kostnadene av ett år samfunnstjeneste vurderes opp mot nytten og kostnadene ved realistisk alternativ bruk av dette året. Vi har vurdert fire hovedalternativer som helt eller delvis fanger opp de aktiviteter som 19-åringer utfører i dag og som vil erstattes av en samfunnstjeneste: studier, arbeid eller frivillig eller ufrivillig opphold fra arbeid og utdanning (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2023). I praksis utføres disse aktivitetene på forskjellige måter og gjerne i kombinasjon med hverandre.

Figur 6.3 Alternativer til samfunnstjeneste



Det er viktig å fremskaffe en oversikt over hvordan antallet 19-åringer fordeler seg mellom realistisk alternativ tidsbruk.[11] I dette kapittelet starter vi med å anslå andelen 19-åringer som forventes å falle inn under de forskjellige hovedalternativene. I kapittel 9 vurderer vi de samfunnsøkonomiske virkningene forbundet med disse alternativene.

Andelen som alternativt ville studert. Mange 19-åringer velger å påbegynne fagskoleutdanning eller høyere utdanning etter fullført videregående opplæring. Omtrent 18 500 personer hadde direkte overgang fra videregående opplæring til universitet eller høgskole i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2024c). Dette tilsvarer 29 prosent av alle 19-åringer samme år. Basert på forutsetningen om at vi utelukkende fokuserer på kohorten av 19-åringer som er vurdert skikket for samfunnstjeneste, anslår vi at 37 prosent av personene som er tilgjengelige for samfunnstjeneste, alternativt ville ha valgt å studere. Vi går ut fra at andelen som vil gå direkte fra videregående opplæring til høyere studier, vil forbli stabil over tid.

Andelen som alternativt ville vært i jobb. Det finnes også de som befinner seg i en eller annen form for arbeid ved fylte 19 år. Arbeidet kan være fast eller midlertidig, og gjelder både personer som har endt sin utdanning eller som jobber i en periode mellom videregående opplæring og videre utdanning, et såkalt friår. Flere unge har enten lav stillingsprosent, jobber sporadisk eller har sommerjobb. Det foreligger imidlertid ingen offentlig tilgjengelig statistikk som viser nøyaktig antall 19-åringer som går ut i arbeid rett etter videregående opplæring, heller ikke hvor stor andel av 19-åringer som jobber heltid. Det er derfor usikkerhet rundt hvor mange 19-åringer som er i fulltidsjobb etter videregående.

En bedre egnet måleenhet er derimot om arbeidet er fast eller midlertidig. Et fast arbeid er en avtalt og forutsigbar ansettelsesform, og signaliserer arbeidstagerens fremtidsplaner. Vi antar derfor at arbeidstakere som er i fulltidsarbeid utgjør en realistisk størrelse for antallet personer som tilfaller arbeidsalternativet. Ifølge SSB var det 108 000 unge lønnstakere i alderen 15 til 19 år i 2021 (Statistisk sentralbyrå, 2022a). Gjennomsnittlig antall unge i alderen 15–19 år i fast stilling utgjorde i 2021 om lag 61 000 personer. Det er ikke mulig å bryte SSBs data ned i mindre aldersgrupper. Vi benytter derfor antall personer i alder 15–19 år i faste stillinger som et anslag på antall 19-åringer som jobber etter videregående opplæring. Basert på disse forutsetningene anslår vi at 19 prosent av alle 19-åringer er i jobb etter videregående opplæring. Av de tjenestepliktige utgjør denne gruppen 24 prosent i 2024, en størrelse vi antar er lik i 2028.

Andelen som alternativt ville vært i utenforskap (NEET). SSB betegner personer som verken er i arbeid, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak som NEET. NEET-gruppen refereres til når

[11] En andel av 19-åringene vil være uegnet for samfunnstjeneste, eksempelvis på grunn av manglende vandel eller funksjonsnedsettelser. Vi kjenner ikke til hvordan denne gruppen fordeler seg mellom nullalternativet og de fire innretningene av samfunnstjeneste. Vi har derfor valgt å trekke disse fra restgrupperingen som utgjør friår.

man snakker om utenforskap, og inkluderer både registrerte arbeidsledige, mottakere av arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd og kategorien andre.[12] I 2022 var 97 165 personer i alderen 15–29 år, tilsvarende 9 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen, kategorisert som utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak (Statistisk sentralbyrå, 2024e). Vi gjør en forenkling ved å anta at andelen unge som kategoriseres som NEET er likt fordelt gjennom aldersgruppen, altså at 9 prosent av kohorten med 19-åringer også er i utenforskap, og at denne andelen vil være lik i 2028. Det er usikkert hvorvidt tjenestepliktige som befinner seg i utenforskap faktisk vil ende opp som tjenestegjørende, da utenforskap har mange årsaker som ikke vurderes her. Vi hensyntar en slik innvending ved å først trekke fra en andel av hele populasjonen med tjenestepliktige som vurderes som uegnet til tjeneste, for så å tildele status utenforskap til 9 prosent av den resterende kohorten som en forutsetning. Det er mulig at dette fører til en overvurdering av omfanget av utenforskap, men denne gruppens begrensede størrelse gjør at innvirkningen på det endelige resultatet er liten.

Andelen som alternativt ville vært i et frivillig opphold fra arbeid og studier. Noen velger også å ha et lengre opphold mellom fullført videregående opplæring og videre studier eller arbeid, et såkalt friår. Et friår har ingen entydig definisjon, men omfatter blant annet midlertidig arbeid, studier i form av enkeltemner og reiseaktivitet. Denne gruppen vil da skille seg fra personer som ufrivillig ender opp utenfor jobb og studier (NEET). SSBs omtale av ungdom som verken er i arbeid eller utdanning beskriver en sammensatt gruppe, som inneholder både arbeidsledige, personer med helsesituasjoner eller funksjonsnedsettelser som forhindrer arbeid, personer som befinner seg i en overgangsfase mellom videregående opplæring og videre studier eller arbeid, og noen som frivillig velger å ta et friår (SSB, 2015). Det er vanskelig å gå opp tydelige grenseganger mellom midlertidig eller sporadisk arbeidende, utenforskap og friår. For å unngå dobbelttelling har vi valgt å tildele status «andelen som alternativt ville vært i et frivillig opphold fra arbeid og studier» basert på en restgruppering av de som ikke fanges opp av de øvrige kategoriene. Andelen for «friår» utgjør dermed restverdien etter at andre alternativer er tatt i betraktning, og utgjør 30 prosent i middels anslag, se Tabell 6.3.

Samlet vurdering av fordelingen mellom alternativene. SSBs befolkningsframskrivinger tilsier at det vil være cirka 68 200 19-åringer i 2028. Etter å ha trukket fra 13 600 personer som vil medgå til militær førstegangstjeneste hos Forsvaret, og 3 400 personer vurdert som uegnet til tjeneste, tilsier våre beregninger at det vil være tilgjengelig 51 200 personer for allmenn samfunnstjeneste i 2028.

Vi baserer vi oss på senest tilgjengelig statistikk for å beregne fordelingen av 19-åringer blant de ulike hovedalternativene. Andelene kan naturligvis endre seg over tid, men det er usikkert hvorvidt spekulasjoner om hvordan utviklingen av disse kan forløpe seg fremover nødvendigvis fører til mer presise anslag. Andelen 19-åringer med status utenforskap og friår er imidlertid usikre. På grunn av denne usikkerheten, velger vi å benytte et trippelanslag for å anslå andelen 19-åringer i disse kategoriene. For andelen 19-åringer som henholdsvis studerer eller jobber, velger vi å holde andelene konstante over tid.

[12] I SSB sin statistikk over kategorien «andre» inngår: Dagpenger, Sykepenger, Etterlattepensjon inkl. barnepensjon, Supplerende stønad, Pensjoner fra andre enn NAV/Folketrygden, Kontantstøtte, Enslig forsørgerstønad/overgangsstønad, Sosialhjelp og Nedsatt arbeidsevne, ikke på tiltak. Det fremkommer ikke av statistikken hvilke underkategorier som er betegnende for «andre» for personer i alderen 15-29 år (Statistisk sentralbyrå, 2024f).

Tabell 6.3 Anslag på fordelingen av 19-åringer tilgjengelig for samfunnstjeneste og hva de alternativt ville benyttet året til, i prosent

	Andel
Studier	37
Jobb	24
NEET	9
Frivillig opphold fra jobb og studier	30
Samlet	**100**

7 Antall 19-åringer som tjenestegjør i ulike alternativer

Alternativ 1 innebærer obligatorisk samfunnstjeneste for tjenestedyktige 19-årige norske kvinner og menn. Fra en anslått kohort på 68 300 19-åringer, kan 51 200 personer mobiliseres i 2028 og 41 000 i 2040. Framskrivninger viser at kohorten vil bli 15 prosent mindre i 2040. Forsvaret planlegger å øke antall vernepliktige til 13 600 innen 2040. En andel av kohorten, antatt som 5 prosent, vil bli vurdert som uegnet for tjeneste. Samlet vil cirka 54 500 være tilgjengelig for samfunnstjeneste i 2028, og rundt 43 000 i 2040. Alternative innretninger for frivillig samfunnstjeneste vil ha en lavere oppslutning, særlig alternativ 2, mens alternativ 4 aktiverer flest i NEET-gruppen blant de frivillige ordningene.

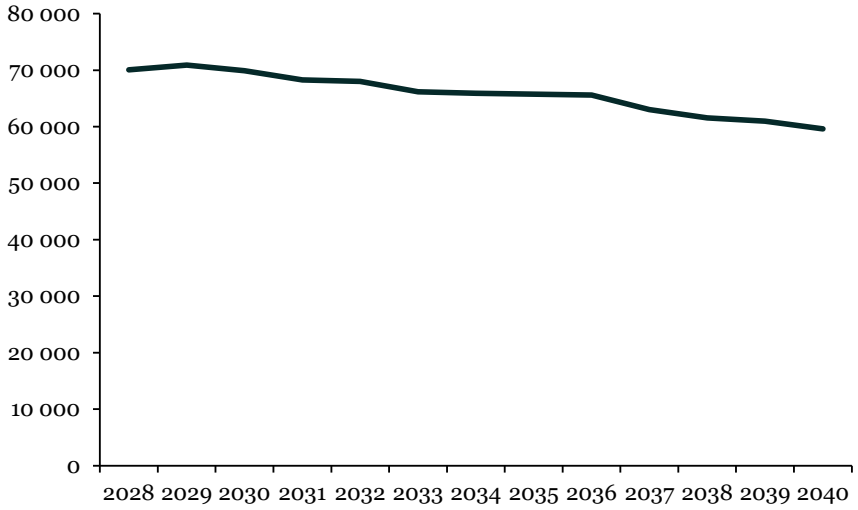
7.1 Alternativ 1 – Obligatorisk samfunnstjeneste

Tjenesteplikten for allmenn samfunnstjeneste er forutsatt obligatorisk for tjenestedyktige 19-årige norske kvinner og menn.[13] Det betyr at den årlige kohorten av tjenestedyktige 19-åringer utgjør det maksimale antallet årsverk som kan gjøres tilgjengelig gjennom en allmenn samfunnstjeneste innrettet på denne måten. Det tilsvarer totalen som gjenstår etter at personer utvalgt til militær tjenestegjøring og de som av særlig grunn anses uegnet til tjeneste har blitt trukket fra, som beskrevet i kapittel 6. Av om lag 68 300 19-åringer, anslår vi at allmenn samfunnstjeneste vil kunne mobilisere 51 200 tjenestegjørende i 2028 og 41 000 i 2040. De respektive størrelsene for henholdsvis militær og sivil tjenestegjøring, samt personer vurdert som uegnet til tjeneste, beskrives mer inngående nedenfor.

66 000 19-åringer per kohort. SSB publiserer jevnlig nasjonale befolkningsframskrivinger som beregner hvordan befolkningen i Norge utvikler seg framover, gitt ulike forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet, innvandring og utvandring. Selv om befolkningsframskrivinger ikke kan predikere konkrete anslag, er de tilstrekkelig presise til å benyttes i utarbeidelsen av mulige framtidsutfall i henhold til standard praksis. SSB sine befolkningsframskrivinger viser at kohorten med 19-åringer vil være om lag 15 prosentpoeng mindre i 2040 sammenlignet med 2028 (cirka 70 000 i 2028 mot litt under 60 000 i 2040), se Figur 7.1. Implikasjonen av dette er at antall 19-åringer tilgjengelig for å avlegge tjeneste vil være lavere i fremtiden.

[13] Selv om nåværende militære førstegangstjeneste omfatter norske kvinner og menn i alderen 18 til 28 år, innrulleres og gjennomfører flesteparten av de vernepliktige sin tjeneste ved fylte 19 år.

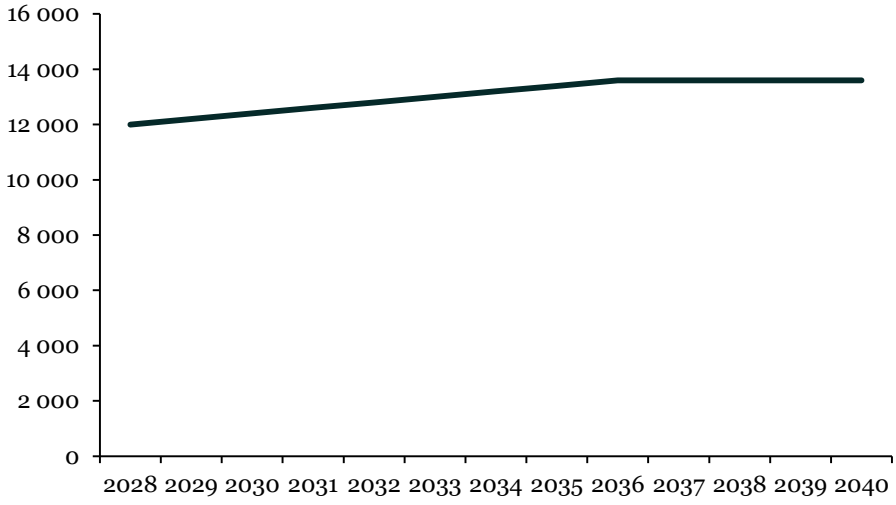
Figur 7.1 Fremskrevet antall 19-åringer på nasjonalt nivå per 1. januar over perioden 2028 til 2040



Kilde: Statistisk sentralbyrås hovedalternativ (MMM), SSB-tabell 14282.

Omtrent 13 600 vil avlegge militærtjeneste i 2036. Av hver kohort med 19-åringer, vil et utvalg være pliktige til å avlegge militær førstegangstjeneste. Av 24 600 personer som gjennomførte sesjon i 2022, gjennomførte i overkant av 9 000 kvinner og menn førstegangstjeneste i 2023 (Forsvaret, 2023, s.15). I Langtidsplanen til Forsvaret ble det stadfestet at opptaket til førstegangstjenesten skal øke med 4 600 vernepliktige frem mot år 2036 som en del av et tilsvarende helhetlig løft av Norges forsvarsevne (Prop. 87 S, s. 99). Med bakgrunn i Forsvarskommisjonens anbefaling og Langtidsplanen til Forsvaret, antar vi at 13 600 personer vil gjennomføre militær førstegangstjeneste årlig frem mot 2040. Se Figur 7.2 for antall 19-åringer som forventes å avlegge militær førstegangstjeneste i analyseperioden vi har lagt til grunn, fra 2028 til 2039.

Figur 7.2 Forventet antall 19-åringer som årlig avlegger militær førstegangstjeneste, avrundet til nærmeste hundre



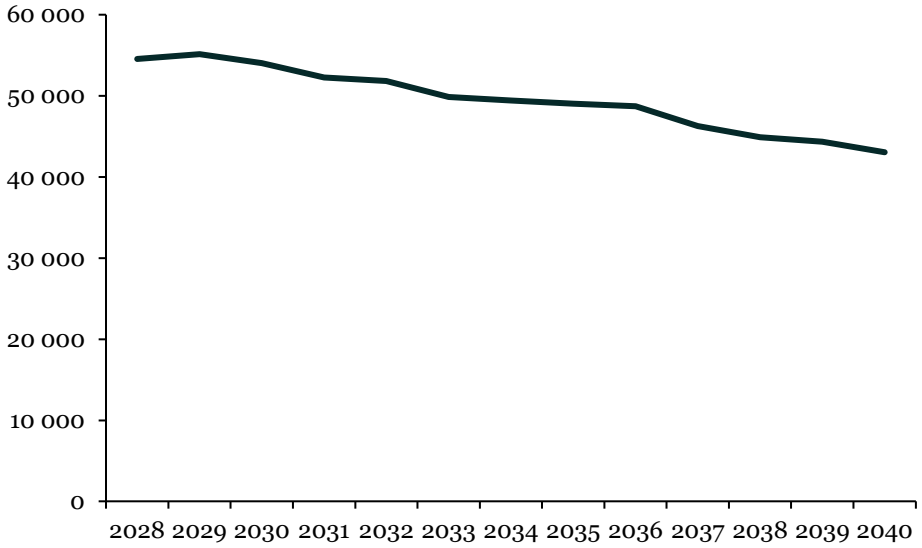
Kilde: Forsvarsdepartementet (2024)

En andel vil ikke være tjenestedyktige. Forsvaret benytter en rekke seleksjonskriterier for rekrutteringen til militærtjeneste, inkludert fysiske og psykiske helsekrav, plettfri vandel, sikkerhetsklarering og statsborgerskap. Personer som ikke møter disse kriteriene, blir vurdert som uegnet for tjenestegjøring. Vi antar at tilsvarende, om enn noe mindre restriktive, seleksjonskriterier blir gjeldende for allmenn samfunnstjeneste, og at en viss andel av de årlige kohortene dermed også blir vurdert som uegnet for tjeneste.[14]

Hvor mange som vil bli erklært som uegnet til tjeneste er usikkert, og vil avhenge av den endelige innrettingen av en eventuell samfunnstjeneste. Vi er ikke kjent med offentlig tilgjengelig informasjon om omfanget av personer som blir vurdert som uegnet til tjeneste i dag eller som vil kunne bli vurdert tjenesteudyktige for en mulig allmenn samfunnstjeneste. For innrettingen som vurderes i denne analysen antar vi at 5 prosent av hver kohort vil bli vurdert som uegnet for sivil tjeneste av ulike årsaker i middels anslag.

Samlet vurdering / antall tilgjengelig for tjeneste. Vår forventning om antall tjenestegjørende under allmenn samfunnstjeneste summerer seg til cirka 54 500 19-åringer i 2028, se Figur 7.3. Grunnet reduksjon i fremskrevet antall 19-åringer og en forventet økning i antall 19-åringer i militærtjeneste, vil middels anslag tilsvare om lag 43 000 personer tilgjengelig for sivil samfunnstjeneste i 2040. Figur 7.3 viser forventet utvikling i antall tilgjengelig for allmenn samfunnstjeneste over analyseperioden.

Figur 7.3 Forventet antall 19-åringer tilgjengelig for allmenn samfunnstjeneste (alternativ 1)



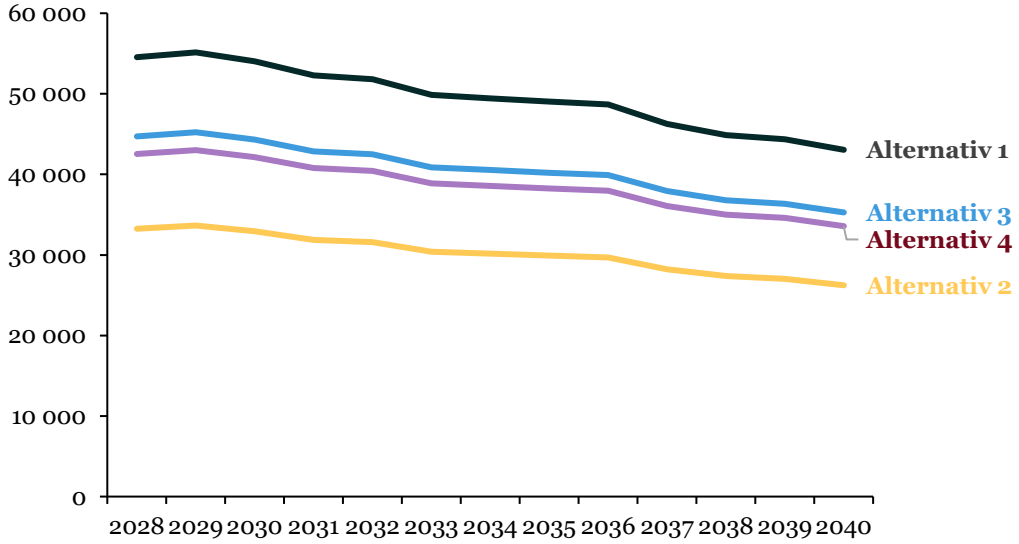
Kilde: Menon Economics

[14] Samtidig kan kravene for egnethet knyttet til sivil samfunnstjeneste tenkes å være noe mindre strenge enn for militærtjeneste, da oppgavene som utføres kan være annerledes. Eksempelvis er krav til fysisk styrke sentralt for militærtjeneste, men kan være mindre strengt for oppgaver knyttet til omsorg eller naturrestaurering som en del av en sivil tjeneste. Krav knyttet til plettfri vandel, psykisk helse og fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelser antas derimot å gjelde for både militær og sivil tjenestegjørende, for å sikre deres evne til å gjennomføre tjenesten på en måte som ivaretar tjenestemottakernes interesser. Eventuell tilretteleggelse av tjenestegjøring for personer med psykisk eller fysisk utviklingshemming kan øke samfunnstjenestens bidrag mot utenforskap, men ligger utenfor oppdragets avgrensning.

7.2 Alternativ 2-4 – Frivillig samfunnstjeneste

Basert på resultatene om oppslutning rundt hver frivillige innretning, er det interessant å se hvor mange tjenestegjørende som forventes å si ja til frivillig samfunnstjeneste sammenlignet med obligatorisk samfunnstjeneste (alternativ 1). Figur 7.4 viser at obligatorisk samfunnstjeneste har størst oppslutning og at alternativ 2, som innebærer en frivillig tjeneste avgrenset til helse og omsorg, har lavest oppslutning. Alternativ 3 og 4 har tilnærmet lik oppslutning midt imellom de to ytterpunktene.

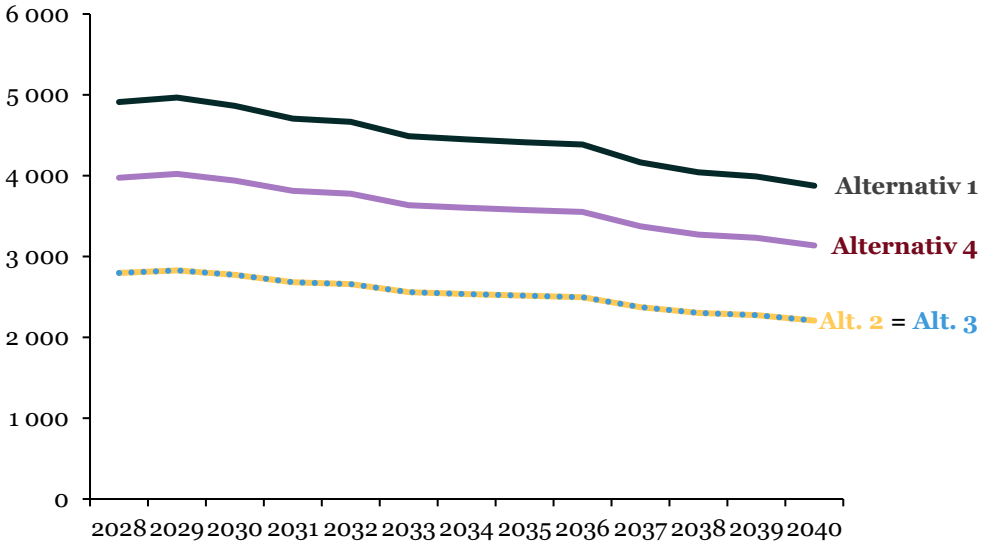
Figur 7.4 Forventet antall tjenestegjørende i hvert alternativ



7.3 Spesielt om oppslutning for NEET-gruppen

Basert på at samfunnstjenesten kan bidra til å redusere utenforskap for NEET-gruppen, er det interessant å vise hvor mange i NEET-gruppen som forventes å tjenestegjøre i hvert alternativ. Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen, finner vi at alternativ 1 får aktivisert flest i NEET-gruppen, mens alternativ 2 og 3 får aktiviserer færrest, se Figur 7.5. Ser vi bort fra obligatorisk samfunnstjeneste (alternativ 1), kommer alternativ 4 best ut i aktivisering av NEET-gruppen.

Figur 7.5 Forventet antall tjenestegjørende som alternativt ville vært i NEET-gruppen



8 Beregningsforutsetninger, virkninger og usikkerhet

Analysen legger til grunn beregningsforutsetninger fastsatt av Finansdepartementet. Kalkulasjonsrenten er satt til 4 prosent per år, med analyseperioden satt til 14 år fra 2028. Usikkerhet rundt virkningene av samfunnstjeneste er håndtert gjennom tre scenarier basert på antall tjenestegjørende og deres produktivitet. Scenarioene varierer fra konservative til positive, med forskjeller i anslått antall tjenestegjørende og produktivitet. Vi har identifisert ni virkninger, der seks er prissatt og tre ikke er prissatt. Vi har også identifisert seks argumenter for og mot samfunnstjeneste som vi ikke har hatt faglig grunnlag for å vurdere.

8.1 Beregningsforutsetninger for nåverdiberegninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», R-109/21 (Finansdepartementet, 2021). **Tabell 8.1** gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 8.1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår (første beregningsår)	2028
Omstillingsperiode	2025–2027
Kroneverdi	2024
Analyseperiode	14 år

Kilde: Menon Economics

I en samfunnsøkonomisk analyse med tiltak i form av reguleringer, skal man ifølge Finansdepartementet (2021) vurdere hvor langt inn i fremtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger. Hvor lenge tiltaket kan forventes å ha vesentlige virkninger er usikkert. Vi har valgt å regne på en levetid på 14 år. Som vi kommer tilbake til, kan samfunnstjeneste bidra til en forskyving av produktivitet for de som alternativt ville jobbet og studert ett år frem i tid. I den ene følsomhetsanalysen regner vi også på redusert utenforskap som kan ha gevinster for tjenestegjørende over deres livsløp. Vi har dermed åpnet opp for å inkludere virkninger i de tjenestegjørende sitt livsløp.

8.2 Identifiserte virkninger

I løpet av utredningsarbeidet har vi identifisert fem prissatte og tre ikke-prissatt samfunnsøkonomiske virkninger av allmenn samfunnstjeneste, i tillegg til skattekostnad:

1. Lovverksendring
2. Investeringskostnader
3. Driftskostnader
4. Tapt arbeidstid og redusert produktivitet
5. Verdien av arbeidet som blir gjennomført
6. Merverdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst (ikke-prissatt)

7. Velferdseffekter for tjenestegjørende (ikke-prissatt)
8. Redusert utenforskap (ikke-prissatt)
9. Skattekostnad

Vi har også identifisert seks virkninger som vi ikke har hatt faglig grunnlag for å prissette eller vurdere. Dette omfatter for det første samfunnstjeneste sin innvirkning på fremtidige yrkesvalg fordi tjenestegjørende får testet en mulig karrierevei, som igjen kan øke effektiviteten i økonomien. For det andre kan samfunnstjeneste gi læringsverdi og sosialt nettverk for den enkelte tjenestegjørende som de kan nyte godt av på kort og lang sikt. For det tredje kan samfunnstjeneste gi høyere fleksibilitet i arbeidsmarkedet og høyere beredskap. At flere i samfunnet har erfaring med å jobbe med andre ting de gjør til daglig, kan også bidra til økt fleksibilitet for omstilling. I den offentlige debatten har det også blitt nevnt at samfunnstjeneste øker det generelle beredskapsnivået i samfunnet. Begrunnelsen for det er at samfunnstjeneste kan bidra til at en større andel av norske innbyggere har erfaring med oppgaver som kan være viktige for den nasjonale beredskapen. For det fjerde kan utførelse av oppgaver som ellers ikke ville vært løst (spesielt innenfor helse og velferd) bidra til at pårørende og andre nærstående får det bedre enn de ellers ville hatt det. For det femte kan erfaring og innsikt i yrkene som utøves under samfunnstjenesten enten ha en negativ eller positiv påvirkning på den framtidige rekrutteringen til disse yrkene. I verste fall oppleves tjenestegjøringen såpass lite givende at noen som ellers ville valgt å jobbe i helse- og omsorgssektoren ender med å velge dette bort til fordel for en annen yrkesvei. Til slutt er det verdt å nevne at samfunnstjeneste kan bidra til allmenndannelsen og gi en fellesskapsfølelse, der tjenestegjørende får erfaring med å utføre meningsfylt arbeid for medmennesker og bidra til fellesskapet. Det kan påvirke holdninger og beslutninger om viktige veivalg senere i livet. En uhensiktsmessig innretning av samfunnstjenesten kan naturligvis også ha en totalt motsatt effekt, ved at samholdet og eierskapet til velferdssamfunnet reduseres.

I det følgende gjennomgår vi hver av de prissatte og ikke-prissatte virkningene i detalj, herav forutsetninger som er lagt til grunn, hvilke kilder som er benyttet og usikkerheten ved våre anslag.

8.3 Tre scenarier for å ivareta usikkerhet

Den samfunnsøkonomiske vurderingen av de fire alternativene for samfunnstjeneste består av en rekke usikre forutsetninger. Noen forutsetninger påvirker de samfunnsøkonomiske virkningene mye, mens andre har mindre innvirkning. For å sikre at usikkerheten rundt anslagene er godt ivaretatt, har vi valgt å etablere tre scenarier for et sett av forutsetningene som tilfredsstiller følgende to kriterier:

- Forutsetningen er spesielt usikker.
- Forutsetningen har stor innvirkning på de samfunnsøkonomiske kostnadene av samfunnstjenesten.

I prosjektet har vi identifisert to forutsetninger som oppfyller begge kriterier, se Tabell 8.2. Tabellen viser at usikkerheten varierer mellom de fire alternativene. Eksempelvis er ikke antall tjenestegjørende en usikkerhet av stor betydning i alternativ 1 (obligatorisk samfunnstjeneste), men den er en betydningsfull usikkerhet for alternativ 2–4. Tvang i form av en obligatorisk samfunnstjeneste forventes å resultere i lavere produktivitet for de tjenestegjørende, enn for de frivillige alternativene. Vi forsøker derfor å ha en nyansert tilnærming ved fastsettelse av forutsetninger for alternativ 1, sammenlignet med alternativ 2–4.

Tabell 8.2 Sentrale usikkerheter i beregningene

Forutsetning	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste (avgrenset til helse og omsorg)	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste m/ gratis førerkort og tjeneste-gjøring med venner (avgrenset til helse og omsorg)	Alternativ 4 – Frivillig samfunns-tjeneste innen helse og omsorg, grunnskole og barnehage, sosialt arbeid og digital hjelp
1 - Antall tjeneste-gjørende	✗	✓	✓	✓
2 - De tjeneste-gjørende sin produktivitet	✓	✓	✓	✓

Disse to forutsetningene legger grunnlaget for etableringen av tre scenarier: det konservative scenarioet (scenario 1), basisberegning (scenario 2) og det positive scenarioet (scenario 3). De to forutsetningene er fastsatt med scenarioidéene som et utgangspunkt, og er vist i Tabell 8.3. Under tabellen gjennomgår vi begrunnelsen for fastsettelsen av lav, middels og høyt anslag for de fire forutsetningene.

Tabell 8.3 Forutsetninger som ligger til grunn for de tre scenarier for sett av forutsetninger

Forutsetning	Det konservative scenario	Basisberegning	Det positive scenario
1 - Antall tjeneste-gjørende	**Alternativ 1:** Ingen usikkerhet, se Figur 7.3. **Alternativ 2–4:** Tall som er presentert i Figur 7.4, fratrukket 50 prosent.	**Alternativ 1:** Ingen usikkerhet, se Figur 7.3. **Alternativ 2–4:** Tilsvarende tall som i Figur 7.4.	**Alternativ 1:** Ingen usikkerhet, se Figur 7.3. **Alternativ 2-4:** Tilsvarende tall som i Figur 7.4, pluss 50 prosent.
2 - De tjeneste-gjørende sin produktivitet	**Alternativ 1:** 50 prosent av ufaglært arbeidskraft. **Alternativ 2-4:** 80 prosent av ufaglært arbeidskraft.	**Alternativ 1:** 65 prosent av ufaglært arbeidskraft. **Alternativ 2-4:** 90 prosent av ufaglært arbeidskraft.	**Alternativ 1:** 80 prosent av ufaglært arbeidskraft. **Alternativ 2-4:** 97 prosent av ufaglært arbeidskraft.

1 – Antall tjenestegjørende. Som nevnt har vi ikke lagt til grunn noen usikkerhet for antall tjenestegjørende i alternativ 1. I midtpunktscenarioet har vi for alternativ 2–4 lagt til grunn oppslutningen for hver innretning fra spørreundersøkelsen. Det er imidlertid usikkerhet forbundet med utvalgsundersøkelser. Det kan eksempelvis være slik at de som har svart på undersøkelsen er spesielt positive til samfunnstjeneste. Det kan også være en motsatt effekt ved at det er en overrepresentasjon av personer som er negative til samfunnstjeneste som har svart på spørreundersøkelsen. Vi har derfor valgt å legge til grunn 50 prosent lavere oppslutning rundt de frivillige alternativene i det konservative scenarioet og 50 prosent høyere oppslutning i det positive scenarioet.

2 – De tjenestegjørende sin produktivitet. Vi har lagt til grunn at den tjenestegjørende sin produktivitet er lik 97 prosent av gjennomsnittlig produktivitet til ufaglært arbeidskraft i alternativ 2–4 i det positive scenarioet. Forutsetningene for å yte en så høy produktivitet kan være krevende å realisere i praksis. Spesielt fordi det krever at kommunene stiller med fornuftige oppgaver og fordi de tjenestegjørende i liten grad har jobbet før. Vi har derfor lagt til grunn en produktivitet lik 90 og 80 prosent av gjennomsnittlig produktivitet til ufaglært arbeidskraft for alternativ 2–4 i midtpunkt-scenarioet og det konservative scenarioet. Alternativ 1, obligatorisk samfunnstjeneste, vil som nevnt i kapittel 4 omfatte individer med ulik motivasjon og egnethet for tjenesten. Samtidig er det ikke sikkert at kommunene til enhver tid evner å stille med fornuftige arbeidsoppgaver. Vi har derfor valgt å si at produktiviteten for de tjenestegjørende i alternativ 1 utgjør 50, 65 og 80 prosent av den gjennom-snittlige produktiviteten til ufaglært arbeidskraft for henholdsvis det konservative scenariet, midt-punktscenariet og det positive scenariet.

Utover de tre scenariene, har vi også valgt å se nærmere på hvordan konklusjonen i form av rangering av alternativer påvirkes av ytterligere endrede beregningsforutsetninger. Disse følsomhetsanalysene er gjennomgått i kapittel 10.

9 Virkningsvurderinger

Den samfunnsøkonomiske analysen gjennomføres i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementets rundskriv R-109/21 og utredningsinstruksen. Analysen skal kartlegge konsekvensene av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet. Vi gjennomgår identifiserte virkninger av tiltaket, og drøfter usikkerheten som ligger i anslaget og beregningen av disse.

9.1 Virkning 1 – Lovverksendring

En samfunnstjeneste antas å omfatte en tilpasning av dagens lovverk. Vi redegjør for hva som kreves av utforming og administrative kostnader for gjennomføring av en lovendring, men går ikke nærmere inn på eventuelle konsekvenser av innholdet i lovendringen. Endringer av lover og forskrifter omfatter, ifølge Stortinget (Stortinget, u.d.), følgende ledd:

- Forberedende lovarbeid
- Lovforslag
- Komitébehandling
- Behandling i Stortinget i to omganger
- Sanksjonering av Kongen i statsråd

Per dags dato foreligger det ikke noe konkret forslag til lovendring. Det er derfor usikkert hva ordlyden i et eventuelt lovendringsforslag vil være, og følgelig kompleksiteten og konsekvensene av den mulige lovendringen. Basert på Pedersen mfl. (2020) legger vi til grunn forutsetningen om at obligatorisk samfunnstjeneste utløser en forventet kostnad på 10 millioner 2025-kroner og at de frivillige ordningene utløser en kostnad på 5 millioner 2025-kroner, se Tabell 9.1. I beregningene legger vi til grunn at disse kostnadene påløper med en lik andel i 2026 og 2027.

Tabell 9.1 Forventet merkostnad (sammenlignet med nullalternativet) av lovendring i de fire alternativene, i millioner 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Kostnader knyttet til lovendringer	10	5	5	5

Kilde: Menon Economics

9.2 Virkning 2 – Investeringskostnader

Vurderingen av de fire innretningene av samfunnstjeneste er basert på beskrivelsene i kapittel 6. Den endelige innrettingen av en eventuell samfunnstjeneste vil kunne avvike fra disse innrettingene,

inkludert konkretiseringen av oppgaver og omfanget av disse. Omfanget av engangskostnadene forbundet med oppstart av samfunnstjeneste er dermed vanskelig å fastslå med sikkerhet.[15]

Vi forutsetter at administrasjonen av samfunnstjeneste kan integreres med eksisterende departementer, og benytte seg av tilgjengelige statlige bygg.[16] Videre forutsetter vi at verken utvelgelsen av tjenestegjørende eller deres opplæring vil nødvendiggjøre ny infrastruktur, herunder at fysisk sesjon forbeholdes Forsvarets eksisterende sesjoner og at opplæringen vil finne sted på tjenestestedene. Vi antar også at tjenestegjørende vil bo lokalt og ikke i sentraliserte innkvarteringer. I den grad ordningen krever tilgang til bygg, går vi ut fra at det vil være mulig å benytte eksisterende bebyggelse. Gitt disse forutsetningene, vil en innføring av samfunnstjeneste ikke kreve investering i nye bygg eller infrastruktur.

Behov knyttet til IT-løsninger vil derimot kunne kreve betydelige investeringer som varierer fra millioner til milliarder avhengig av IT-løsningens utforming.[17] En samfunnstjeneste som er orientert rundt innmeldte arbeidskraftsbehov, og som forsøker å ivareta de tjenestegjørende sine ønsker og egnethet, vil trenge IT-systemer som tillater registrering av behov fra virksomheter og ønsker fra tjenestepliktige, samt funksjonalitet for å matche disse. I hvilken grad det er mulig å utnytte og videreutvikle eksisterende IT-løsninger, eller om det er nødvendig å utvikle nye systemer, vil også påvirke det totale kostnadsbildet. IT-investeringenes størrelse styres med andre ord av hvor sofistikert løsningen skal være i dens funksjonalitet og ivaretakelse av sikkerhet og personvern, samt teknologivalg.

Basert på antakelsen om at innrettingen av samfunnstjeneste vil benytte en IT-løsning tilsvarende Samordna opptak, er det naturlig å benytte denne løsningen som standardverdi for sammenligning. Agenda Kaupang har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av kostnadene knyttet til oppgradering av IT-systemene til Samordna opptak hvor ett av alternativene som vurderes er en tjeneste der dagens Samordna opptak utvides ved å inkludere opptak til et framtidsrettet spekter av utdanningstilbud fra andre institusjoner og aktører i den nasjonale løsningen. En slik oppgradering og tjeneste er anslått til å koste 372 millioner kroner (Agenda Kaupang, 2022).

Vårt middels anslag pålydende 300 millioner kroner er basert på antagelsen om at systemet kan bygges ved å videreutvikle nye funksjoner i eksisterende systemer, eksempelvis Samordna opptak, for å koble tjenestebehov og ønsker fra den tjenestegjørende. Dette vil kreve tilpasninger, men kan redusere behovet for omfattende nye investeringer. Innrettingen av samfunnstjeneste som vurderes forutsetter også at tjenesteinnkalling kan benytte seg av Forsvarets systemer, som per i dag sender ut egenerklæringsskjema og er koblet til folkeregisteret. Utover dette antar vi at overordnet koordinering av sivil samfunnstjeneste vil være frakoblet Forsvarets IT-systemer.

---

[15] Eventuelle omfattende organisatoriske endringer, som etablering av et nytt departement og opprettelse av nye arbeidsplasser kan medføre betydelige investeringer, eksempelvis behov for nye bygg til å huse arbeidsplasser og IT-systemer eller innkvartering av tjenestegjørende under opplæring eller bofasiliteter for perioden tjenesten utføres dersom en samfunnstjeneste velger å organisere dette sentralt. Dersom ordningen benytter tilgjengelig infrastruktur eller integreres med eksisterende IT-systemer, vil investeringsbehovet kunne bli mindre omfattende. Med andre ord, kostnadene knyttet til investeringer vil i stor grad avhenge av hvordan tjenesten utformes og organiseres.

[16] Selv om vi legger til grunn at staten vil koordinere en eventuell samfunnstjeneste, er det ikke gitt at dette ansvaret ikke kan ligge hos for eksempel fylkeskommunene. Det kan argumenteres for at fylkeskommunene potensielt har bedre innsikt i lokale behov sammenlignet med det statlige myndighetsnivået.

[17] Det finnes flere eksempler på investeringsprosjekter det er mulig å vise til. På oppdrag fra Helsedirektoratet gjennomførte Menon Economics en samfunnsøkonomisk analyse av innføring av tilskuddsportal for Helsedirektoratet. Basert på ulike ambisjonsnivå for portalen varierer investerings- og utviklingskostnadene på mellom 9 og 12 millioner kroner (Menon Economics, 2022). Videre er regjeringens investeringer i Helseplattformen et eksempel på et investeringsprosjekt som krever IT-investeringer i milliardklassen, hvor Helse- og omsorgsdepartementets samlede budsjettforslag til plattformen var om lag 210,6 milliarder kroner i 2018 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018).

I alternativ 3 legger vi opp til at venner kan tjenestegjøre sammen. Det betyr at IT-systemet må inkludere funksjonalitet for at de tjenestegjørende kan ytre ønsker om venner man ønsker å tjenestegjøre sammen med, samt at denne informasjonen kobles sammen. IT-systemet bør også inkludere en optimaliseringsfunksjon for å sikre at flest mulig får sine ønsker oppfylt. Vi har lagt til grunn at det koster 100 millioner kroner og etablere denne funksjonaliteten i IT-systemet som utvikles/anskaffes.

Tabell 9.2 viser anslagene vi har lagt til grunn for beregning av investeringskostnader i IT-system for de fire alternativene. I beregningene legger vi til grunn at disse kostnadene påløper med en lik andel i 2026 og 2027.

Tabell 9.2 Forventede investeringskostnader knyttet til utvikling/anskaffelse av IT-system for de fire alternativene, i millioner 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Investerings-kostnader knyttet til IT-system	300	300	400	300

Kilde: Menon Economics

9.3 Virkning 3 – Driftskostnader

Samfunnstjeneste vil medføre en rekke offentlige driftsutgifter. Anslagene for driftskostnader av samfunnstjeneste baseres på Forsvarets utgifter for nevnte kostnadskomponenter. Tiltakets sentrale forutsetninger (se kapittel 6) gir visse føringer for det totale kostnadsbildet.

Drifts- og forvaltningskostnader av IT-system: Basert på at den årlige driftskostnader av IT-systemer normalt sett utgjør mellom 5 og 15 prosent av investeringskostnaden, har vi lagt til grunn at drifts- og forvaltningskostnadene av IT-systemet utgjør 10 prosent av investeringskostnadene. Tabell 9.3 viser forventet årlig drifts- og forvaltningskostnad for de fire alternativene.

Tabell 9.3 Forventede årlige drifts- og forvaltningskostnader knyttet til IT-system for de fire alternativene, i millioner 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Driftskostnader knyttet til IT-system	30	30	40	30

Kilde: Menon Economics

Kostnader knyttet til utvelgelse av tjenestepliktige for samfunnstjeneste: For å anslå kostnadene knyttet til utvelgelse av tjenestepliktige for samfunnstjeneste, tar vi utgangspunkt i antall årsverk Forsvaret bruker på å selektere personell til førstegangstjeneste. Dette innebærer først en utredelse av behovet for personell ved driftsenhetene (DIF) (Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, osv.) (Forsvaret, u.d.-b). Behovet meldes så inn til Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) som deretter gjennomfører en utvelgelse før sesjonsarbeidet til FPVS (pre-rekvisisjon).

FPVS står for utvelgelsesprosessen av personell, som starter med utsendelse av et egenerklærings-skjema til alle i årskullet (Forsvaret, u.d.-a). Skjemaene fylles ut og sendes inn digitalt, og inneholder spørsmål om helse, fysisk form, motivasjon, interesser, ønsker og personlighet. FPVS mottar svarene og velger ut 23 000 til 25 000 personer til fysisk sesjon. Dernest organiserer FPVS fysisk sesjon for disse personene. På fysisk sesjon testes de utvalgte fysisk, teoretisk og medisinsk. Forsvaret velger deretter de mest egnede kandidatene til å utføre førstegangstjeneste. Forsvarsgrenene tar over de utvalgte for rekruttskole og videre oppfølging. FPVS velger også tjenestepliktige til Sivilforsvaret.

Vi anser opplegget til FPVS å være egnet for en eventuell samfunnstjeneste. Egenerklæringsskjemaet til FPVS kan oppdateres og utvides for å være relevant også for seleksjon av personell til samfunns-tjeneste. Vi anslår dette til å være en neglisjerbar engangskostnad. Vi antar at FPVS vil kunne fortsette å fritt velge kandidater til fysisk sesjon, som del av seleksjonen av personell til førstegangstjeneste i Forsvaret. Kravene til fysikk og medisinsk helse kan være strengere for Forsvaret enn sivil sektor. Vi anser derfor at helsesituasjon avklares ved egenerklæring og at det ikke er nødvendig med fysisk sesjon for personell som skal utføre samfunnstjeneste.

Det vil påløpe administrasjonskostnader knyttet til plassering av personell til samfunnstjeneste i ulike sektorer og kommuner. Vi foreslår at dette utføres av FPVS, siden det er effektivt at én aktør har ansvaret. Utover at FPVS antas å både kalle inn 19-åringer til pliktig tjeneste og foreta en innledende fordeling av de tjenestepliktige, som plasserer dem i enten militærtjeneste eller siviltjeneste, antar vi at koordineringen av militær- og siviltjeneste vil være separate prosesser. Vi anslår at den ytterlige kostnaden knyttet til utvelgelse og innkalling av tjenestepliktige som følge av samfunnstjeneste tilsvarer fem årsverk. Vi har ikke grunnlag til å skille mellom alternativene. Tabell 9.4 viser forventede årlige driftskostnader knyttet til utvelgelse av personell.

Tabell 9.4 Forventede årlige driftskostnader knyttet til utvelgelse av personell for de fire alternativene, i millioner 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Driftskostnader knyttet til utvelgelse av personell	4,7	4,7	4,7	4,7

** Arbeidskraftkostnader inkluderer årslønn i 2023 for offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning gitt av SSB Tabell 11417, samt påslagsfaktor for indirekte personalkostnader på 25 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2024a). Arbeidskraftkostnaden per årsverk er prisjustert med kommunal deflator til 2024-kroner. Kilde: Menon Economics*

Administrasjonskostnader for kommuner og andre offentlige aktører: FPVS og de andre DIF-ene i Forsvaret administrerer, følger opp og ivaretar personell i førstegangstjeneste i løpet av

tjenesten. Dessuten bruker DIF-ene ressurser på å anslå og melde inn sitt personellbehov for vernepliktige.

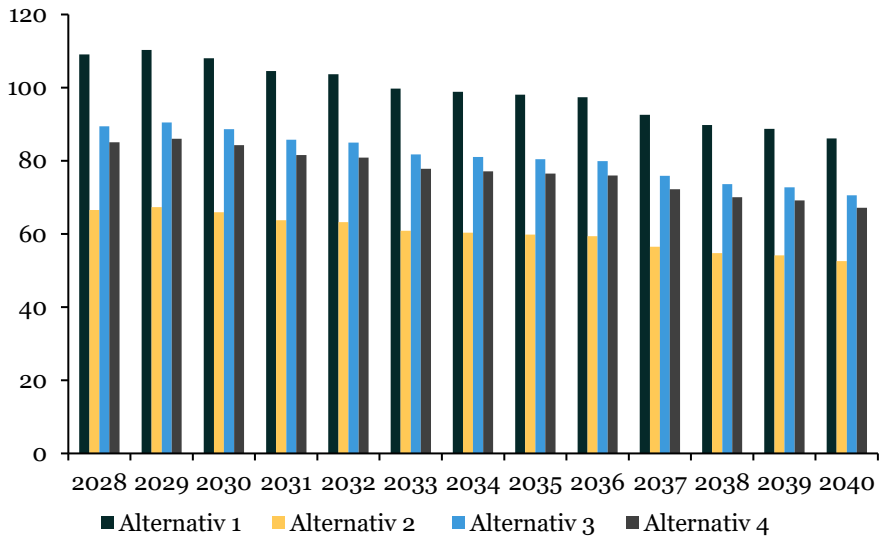
I samfunnstjeneste vil det være naturlig at kommunene, andre offentlige aktører og eventuelt frivillig sektor identifiserer og melder inn sitt behov til FPVS. Deretter selekterer FPVS personellet, og Forsvaret og FPVS overlater ansvaret for oppfølging og opplæring av personell til samfunnstjeneste etter å ha fordelt personellet etter behovet til kommunene, andre offentlige aktører og eventuelt frivillig sektor. Det er vanskelig å anslå nøyaktige kostnader både til innmelding av behov og ivaretakelse i løpet av tjenesten.

All offentlig tjenesteyting må nødvendigvis identifisere behov og utføre HR-oppgaver som oppfølging av personell, ivaretakelse av deres rettigheter, osv. Hvis det er slik at kommunene (og andre offentlige aktører) har ansvar for ivaretakelse av de tjenestegjørende kun i arbeidstiden, vil altså kostnadene minne om hva en finner hos tilsvarende offentlige arbeidsgivere.

Det kan også tenkes at kommunene (og andre offentlige aktører) har et større ansvar for å ivareta de tjenestepliktiges ve og vel enn for ansatte, og at det må påberegnes ytterligere kostnader til slikt. Dette kan for eksempel være kostnader knyttet til å ta imot henvendelser fra både tjenestested og tjenestegjørende, koordinering underveis i tjenesteoppholdet, administrative oppgaver knyttet til sertifisering av tjenestegjennomføring, eller uforutsette hendelser som må håndteres underveis.

Vi antar her at kommunene og andre offentlige aktører i hovedsak står for ressursbruken knyttet til å ivareta og følge opp de tjenestepliktige, og at tilretteleggingen for tjenestegjørende samlet varierer med antall tjenestegjørende. Vi legger til grunn forutsetningen om at det trengs ett årsverk per 500 tjenestegjørende, som gir et årsverkbehov vist i Figur 9.1. Basert på en årsverkkostnad lik 960 000 kroner, finner vi at alternativ 1 koster mest, med 105 millioner kroner i 2028 og 83 millioner kroner i 2040. Det rimeligste alternativet er alternativ 2, som koster 64 millioner kroner i 2028 og 50 millioner kroner i 2040.

Figur 9.1 Forventet behov for antall årsverk for å følge opp de tjenestegjørende



Kilde: Menon Economics

Kompensasjon av tjenestegjørende: Som for militær førstegangstjeneste, legger vi til grunn at de tjenestegjørende i en eventuell samfunnstjeneste må kompenseres for arbeidet de utfører. Vi tar

utgangspunkt i Forsvarets kompensasjonssystem, bestående av både monetære og ikke-monetære utbetalinger.

De monetære utbetalingene består av kompensasjon til den tjenestegjørende i form av tjenestetillegg og dimmepenger. Tjenestetillegget er 6 630 kroner per måned og dimmepenger utgjør 42 522 kroner i 2023.[18] Over ett tjenesteår utgjør dette om lag 127 000 2024-kroner. Siden vi har informasjon om den faktiske kompensasjonen, legger vi til grunn 127 000 kroner per tjenestegjørende.

Kompensasjonen i Forsvaret er imidlertid mer omfattende enn de monetære utbetalingene. Forsvaret tilbyr også naturalytelser som bolig, mat og drikke, klær under tjeneste og syv gratis hjemreiser (ved 12 måneders tjeneste). Disse naturalytelsene utgjør en betydelig andel av hva personellet trenger for å fungere i hverdagen. Forsvaret tilbyr også gratis lege- og tannlegetjenester for personellet.

Forsvaret har stordriftsfordeler i forsørgingen av vernepliktige. De aller fleste arbeider ved store militærleirer, og bor i kaserner med flere personer på samme rom. Maten tilberedes effektivt til mange personer. Klærne er standardiserte og kjøpes inn i store kvantum. Det betyr at det er rimeligere å tilby slike naturalytelser for Forsvaret enn hva det vil kunne være for offentlige aktører som har færre tjenestepliktige.

I stedet for å regne på hva det vil kunne koste å tilby samfunnspliktige naturalytelser, anslår vi en pengesum som skal dekke livsopphold for personell i obligatorisk samfunnstjeneste. Vi tar utgangspunkt i forbruksberegninger fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO.[19] Fra SIFO kan vi hente informasjon om alminnelige forbruksutgifter for én person i alderen 18–19 år uten barn og bil (2023-kroner). Referansebudsjettet er likt for kvinner og menn i denne alderen. SIFOs referansebudsjett er på 11 417 kroner i måneden. Dette anslaget omfatter utgifter knyttet til «personlig pleie», «lek og mediebruk», «reise (kollektivt)» og annen «mediebruk og fritid». Når vi trekker ut disse utgiftene, blir referansebudsjettet anslått til 6 260 kroner per måned. Dette dekker «mat og drikke», «klær og sko», «andre dagligvarer», «husholdningsartikler» og «møbler». Multiplisert med 12 måneder, får vi et årlig forbruk på 78 000 2024-kroner (avrundet til nærmeste 1000).

SIFOs referansebudsjett inneholder ikke utgifter til bolig, strøm eller reiser. Tjenestegjørende må også tilbys bolig. Prisen på leie av bolig varierer betydelig i Norge. Vi har ikke vurdert hvordan arbeidskraftsbehovet fordeler seg geografisk, og vi anslår derfor spenn mellom 5 000 og 20 000 kroner per måned for å fange opp usikkerheten som ligger i kostnadene av å bo ulike steder i landet. Dette dekker også strøm, men ikke møbler (siden møbler er en del av anslaget fra SIFO). I trippelanslaget legger vi til grunn en årlig utgift knyttet til bo og strøm på 120 000 2024-kroner per tjenestegjørende.

Det er innbakt én lege- og tannlegetime i SIFO-budsjettet. Basert på antagelsen om at kompensasjonen for sivil samfunnstjeneste skal være på nivå med militær førstegangstjeneste, forventer vi at kommunene og andre offentlige aktører vil dekke kostnadene for ytterligere helsetjenester. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om utgifter knyttet til helsetjenester under samfunnstjeneste vil avvike fra dagens militære verneplikt i vesentlig grad, og ser derfor bort fra disse i våre beregninger.

---

[18] Dimmepenger utbetales etter fullført tjeneste. I tillegg kan tjenestegjørende motta ytterligere utbetalinger hvis de har ektefelle eller samboer og felles barn. Forsvaret kan også dekke andre utgifter, i hovedsak utgifter knyttet til boligen de bodde i før tjenesteperioden (boliglån, husleie, strøm, osv.).

[19] «Referansebudsjettet viser hva det koster å leve på et rimelig forbruksnivå for det aktuelle husholdet. Med et rimelig forbruksnivå menes et forbruk som kan godtas av folk flest. Forbruket er akseptabelt i den forstand at de fleste nordmenn – uansett egen inntekt – kan leve på dette nivået uten å skille seg for mye ut. Dette er et forbruk som en med rimelighet kan forvente at personer som er i arbeid har tilgang til. Det oppfyller kravene til helse- og ernæringsstandarder og gjør det mulig for husholdets personer å delta i de mest vanlige fritidsaktivitetene på en fullverdig måte.» (OsloMet, 2020).

Kommunene og andre offentlige aktører må også tilby de tjenestegjørende syv gratis hjemreiser for å tilby samme kompensasjon som Forsvaret. Det er vanskelig å forutse hvor mange hjemreiser de tjenestegjørende faktisk vil foreta. I tillegg varierer kostnad per hjemreise avhengig av avstand mellom utplassering og hjemsted, selv om marginalkostnadene trolig vil være lave. Vi har tidligere antatt at geografisk utplassering av de tjenestegjørende vil avhenge av arbeidskraftsbehov, og at behovene for arbeidskraft vil være størst i mindre sentrale lokasjoner. Basert på disse antagelsene, vil store deler av personellet befinne seg i rurale områder, og følgelig kan denne naturalytelsen innebære en betydelig kostnad. Vi legger til grunn at transportkostnader forbundet med hjemreiser under tjenesteperioden for den enkelte tjenestegjørende tilsvarer 20 000 kroner.

Alternativ 3 omfatter at de tjenestegjørende får gratis førerkort i tjenestetiden. Normalt sett koster det mellom 30 000 og 40 000 kroner å ta et førerkort. For å være sikker på at vi ikke undervurderer kostnaden i analyseperioden antar vi at den samfunnsøkonomiske kostnaden per førerkort/tjenestegjørende er lik 50 000 kroner.

Tabell 9.5 viser forventede kostnader knyttet til kompensasjon per tjenestegjørende. Tabellen viser at alternativ 3 koster 50 000 kroner mer, som følge av at alle skal få førerkort i løpet av tjenestetiden i dette alternativet. Basert på at den monetære kompensasjonen, forbruksutgifter og bo og strøm er utgifter som ville påløpt for den tjenestegjørende uten samfunnstjeneste (i nullalternativet) inngår ikke disse kostnadene i den samfunnsøkonomiske kostnaden. Disse utgiftene vil imidlertid øke det offentlige finansieringsbehovet og skattefinansieringskostnaden, omtalt i delkapittel 9.9.

Tabell 9.5 Forventede årlige kostnader per tjenestegjørende knyttet til kompensasjon for de fire alternativene, i 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Monetær kompensasjon	127 000	127 000	127 000	127 000
Forbruksutgifter	78 000	78 000	78 000	78 000
Bo og strøm	120 000	120 000	120 000	120 000
Hjemreise	20 000	20 000	20 000	20 000
Førerkort	0	0	50 000	0
Samlet utgift	**345 000**	**345 000**	**395 000**	**345 000**
Samlet samfunns-økonomisk kostnad	**20 000**	**20 000**	**70 000**	**20 000**

Kilde: Menon Economics

Opplæringskostnader: Samfunnstjenesten har som primærformål å dekke udekket arbeidskraft. Vi har tidligere antatt at arbeidskraften skal bidra til å dekke udekket arbeidskraftbehov i både kommunale og offentlige tjenester, samt i frivillig sektor, som for eksempel helsetjenester, brannvesen

og naturrestaurering. Uavhengig av type arbeid eller plasseringssted, er det rimelig å anta at en utplassering vil kreve noe opplæring av den tjenestepliktige.

Dersom vi ser til andre land med sivil tjenestegjøring, observerer vi at eksempelvis Finland har en ordning med fire uker opplæring for alle som skal gjennomføre siviltjeneste. I Sveits varierer lengden på opplæringen avhengig av typen siviltjeneste, og kan strekke seg fra én til flere uker. Basert på informasjonen vi har om andre land, legger vi til grunn tre uker med opplæring per tjenestegjørende.

Den endelige organiseringen og utformingen av opplæringen for en eventuell samfunnstjeneste er ukjent. Det er mulig å se for seg en felles opplæring for alle tjenestegjørende, liknende rekruttskolen for militær førstegangstjeneste. En behovsdrevet samfunnstjeneste vil forholde seg til behov som varierer mellom steder og tjenester og over tid. Det er naturlig at en behovsstyrt opplæring vil skje for mindre kohorter på tjenestestedet. Uten konkret informasjon om opplæringens organisering, legger vi til grunn at opplæringen vil foregå i grupper på 30 tjenestepliktige, med én instruktør per gruppe. Ved å bruke gjennomsnittlig årsverkkostnad fra SSB som utgangspunkt, og beregne kostnaden per ukesverk, anslår vi at opplæringen utført av én person for en gruppe på 30 tjenestepliktige vil koste i underkant av 69 000 2024-kroner.[20] Det tilsvarer 2 300 kroner per tjenestegjørende, se Tabell 9.**6**.

Tabell 9.6 Forventede opplæringskostnader per tjenestegjørende, i 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Kostnad per tjenestegjørende	2 300	2 300	2 300	2 300

Kilde: Menon Economics

9.4 Virkning 4 – Alternativkostnaden av tid og redusert produktivitet

Vi forutsetter at tjenesteperioden under samfunnstjeneste er ett år. Eventuelle nettofordeler for samfunnet ved å innføre en samfunnstjeneste for 19-åringer avhenger av alternativkostnaden som forsaker aktiviteter de ellers kunne gjort, som studier, arbeid eller friår. Basert på at de tjenestegjørende frivillig velger å avtjene samfunnstjeneste i de frivillige innretningene (alternativ 2-4) kan man argumentere for at deres individuelle alternativkostnad i form av tapt arbeidsinntekt, forskjøvet produktivitet og tapt fritid er null. Som en del av utredningen har vi derfor valgt å vise konsekvensen av å sette alternativkostnaden av tiden som benyttes på samfunnstjeneste lik null i kapittel 10.

Kostnad av utsatte studier. Samfunnstjeneste vil utsette studiestart for personer som ellers ville gått direkte fra videregående opplæring til høyere utdanning med ett år, tilsvarende tjenesteperioden. Samfunnskostnadene ved studieutsettelse vurderes til at tjenesteåret på lang sikt vil, i form av utsatte

[20] Ifølge SSB var gjennomsnittlig kostnad for ett årsverk 880 592 kroner i 2022. Når denne årsverkskostnaden justeres med kommunal deflator til 2024-kroner, tilsvarer det 959 788 kroner i 2024. Ved å dele dette på 10,5 arbeidsmåneder og deretter på 4 uker, beregner vi en gjennomsnittlig kostnad per ukesverk til å være om lag 23 000 kroner i 2024 (Statistisk sentralbyrå, 2023b).

studier, kunne føre til både tapt fremtidig inntekt og forskjøvet (redusert) arbeidsproduktivitet gjennom et arbeidsliv.[21]

Kostnaden av å utsette studiene utgjør nåverdien av inntektsdifferansen over et livsløp for to utfall: ett der individet gjennomfører studier og deretter går ut i arbeid, og ett der individet først gjennomfører samfunnstjeneste, for så å gjennomføre studier og påbegynne sin arbeidslivsdeltakelse. Begge utfallene benytter et arbeidsliv som løper frem til pensjonsalder på 67 år, og en utdanning på universitets- eller høgskolenivå tilsvarende fire år. Dette er en forenkling som ikke hensyntar alle eventualiteter, eksempelvis at deler av gruppen foretar et kortere eller lengre studieløp, endrer studieretning og fullfører en annen utdanning med påfølgende forlenget studieperiode eller avbryter utdanningen fullstendig. Basert på disse forutsetningene, anslår vi at det vil koste samfunnet 850 000 2024-kroner per 19-åring som utsetter overgangen fra videregående opplæring til høyere utdanning med ett år som følge av tjenesteplikten.

Tabell 9.7 Alternativkostnad av å utsette studier, i 2024-kroner*

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Alternativ-kostnad av studier	850 000	850 000	850 000	850 000

** For å finne forventet lønn over et livsløp har vi benyttet gjennomsnittlig månedslønn for ulike aldersgrupper (SSB Tabell 11421). For studenter har vi nivåjustert lønnen med ut fra lønn etter utdanningsnivå (SSB Tabell 12407). Månedslønn multipliseres med 10,5 for å omgjøres til årslønn, for så å legge på en påslagsfaktor på 25 prosent for sosiale kostnader for å finne årlig arbeidskraftkostnad. For lavt og høyt anslag har vi lagt til grunn nedre og øvre kvartil av månedslønn. Kilde: Menon Economics*

Kostnad av utsatt arbeidsdeltakelse. Samfunnstjeneste vil påføre en alternativkostnad i form av tapt arbeidsinntekt for de som ellers ville arbeidet om det ikke hadde vært for tjenesteplikten. Arbeids-inntekten består av kompensasjonen den enkelte mottar gjennom sitt arbeidsforhold, og vil trolig overstige tjenestekompensasjonen. Alternativkostnaden utgjør derfor differansen mellom disse. Et tapt års ansiennitet kan forplante seg i videre livsløpsinntekt, selv om dette er vanskelig å fastslå for de tjenestegjørende da disse antas å ellers ville vært sysselsatt i ufaglært arbeid.[22]

Vi tar utgangspunkt i et yrkesaktivt arbeidsliv som løper frem til pensjonsalder på 67 år, og benytter gjennomsnittlig aldersfordelt månedslønn (SSB Tabell 11421) for å framskrive livsløpsinntekt. For å beregne konsekvensene av samfunnstjeneste for den gruppen som ellers ville arbeidet, forskyves årslønnen med ett år gjennom hele arbeidslivsløpet. Basert på disse forutsetningene, anslås alternativ-kostnaden per tjenestegjørende i denne gruppen til 530 000 2024-kroner.

[21] En forsinket arbeidslivsdeltakelse for de tjenestegjørende vil påføre staten lavere inntekter som følge av et forkortet yrkesliv tilsvarende tjenesteperioden, samt tapte skatteinntekter som følge av lavere forventet livsløpsinntekt. Beregning av tapte skatteinntekter presenteres i delkapittel 9.9.

[22] Det er usikkert hvorvidt den samfunnsmessige verdiskapingen som oppnås gjennom en samfunnstjeneste er høyere eller lavere enn det som skapes av frivillig valgt arbeid. Fordi arbeidsåret i en selvvalgt jobb trolig tilbringes innen ufaglært arbeid, mangler vi grunnlag for å fastslå om et slikt år ville skapt mer eller mindre verdiskapning sammenlignet med et år med ufaglært arbeid som en del av samfunnstjenesten. Det kan argumenteres for at en samfunnstjeneste som tilfører arbeidskraft til områder og tjenester med udekket behov utløser en merverdi for samfunnet utover selve arbeidsinnsatsen, såkalte positive eksterne effekter. Samtidig vil også individuelle nytteeffekter slå inn for de tjenestegjørende, der tvang kan medføre mulige nyttetap.

Tabell 9.8 Alternativkostnad av å jobbe, i 2024-kroner*

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Alternativ-kostnad av jobb	530 000	530 000	530 000	530 000

Kilde: Menon Economics

Kostnad av tapt fritid for de som ville tatt friår. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv har alle ressurser en alternativ bruk, også fritid. Innføring av samfunnstjeneste innebærer tapt fritid for de tjenestepliktige uavhengig av hvordan de ville valgt å tilbringe friåret for de som alternativt ville valgt friår. Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 har fastsatt at tapt fritid skal verdsettes til netto reallønn (lønn etter skatt). Nytteverdien av fritid, fratrukket gjennomsnittlig skattesats på 27 prosent og prisjustert til 2024-kroner, for tjenestepliktige er 270 000 2024-kroner.[23] Alternativkostnaden av tapt fritid under tjenesteperioden tilsvarer nytteverdien av fritiden.

Tabell 9.9 Alternativkostnad av å ha friår, i 2024-kroner*

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Alternativ-kostnad av fritid	270 000	270 000	270 000	270 000

Kilde: Menon Economics

Kostnad av tapt fritid for personer i utenforskap. Fra kapittel 5 fremgår det at om lag 9 prosent av de tjenestepliktige antas å være i utenforskap hvert år gjennom analyseperioden. Arbeidsledighet har samfunnsmessige og individuelle kostnader. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv medfører arbeidsledighet produksjonstap og tapte skatteinntekter. I tillegg kan kostnader forbundet med arbeidsledighet fremkomme i form av offentlige sosiale utgifter og økte helsemessige og økonomiske forskjeller i samfunnet. Det er vanskelig å fastslå alternativkostnaden av tjenestegjøring for tjeneste-pliktige som ellers ville vært i utenforskap. I tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 benytter vi netto reallønn (lønn etter skatt) for å verdsette verdien av fritid.[24] Vi antar at *ufrivillig* arbeidsledighet innebærer en lavere verdsettelse av fritid enn en gjennomsnittsperson, tilsvarende 75 prosent av normalverdien. Samlet sett anslår vi at alternativkostnaden av tjenestegjøring for gruppen som ellers ville vært ufrivillig arbeidsledig er lik 202 000 kroner.

[23] SSB Tabell 11421, gjennomsnittlig avtalt månedslønn 0-24 år (Statistisk sentralbyrå, 2024b). Anslag på årsverkskostnad beregnes ved først å multiplisere månedslønn med 10,5 måneder, for så å legge til sosiale utgifter i form av en påslagsfaktor på 25 prosent.
[24] SSB Tabell 11421, gjennomsnittlig avtalt månedslønn 0-24 år (Statistisk sentralbyrå, 2024b). Anslag på årsverkskostnad beregnes ved først å multiplisere månedslønn med 10,5 måneder, for så å legge til sosiale utgifter i form av en påslagsfaktor på 25 prosent.

Tabell 9.10 Alternativkostnad av å være ufrivillig arbeidsledig, i 2024-kroner*

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Alternativ-kostnad av ufrivillig arbeidsledig	202 000	202 000	202 000	202 000

Kilde: Menon Economics

9.5 Virkning 5 – Verdien av arbeidet som blir gjennomført

Vi forutsetter at arbeidet som utføres av de tjenestepliktige innenfor rammen av samfunnstjeneste representerer en nytte for samfunnet. Årsaken er at de tjenestegjørende, gjennom deltakelse i samfunnstjeneste, bidrar til samfunnets verdiskaping. Anslaget for verdien av å løse oppgaver for samfunnet består av to komponenter: verdien av et årsverk og produktivitetseffekt.

Verdien av et årsverk. For å vise et konservativt omfang av verdien av samfunnstjeneste, tar vi utgangspunkt i en situasjon der verdien for samfunnet av arbeidet som utføres tilsvarer lønnen som tilbys for annen ufaglært arbeidskraft i tilsvarende arbeid. Verdien av arbeidskraften til de tjenestegjørende settes lik gjennomsnittlig årsverkkostnad til annen ufaglært arbeidskraft i samme aldersgruppe, som ifølge SSB sin lønnsstatistikk tilsvarer omtrent 462 000 2024-kroner.[25] Vi legger dermed til grunn at nytten for samfunnet av et årsverk i samfunnstjeneste er lik uavhengig hvilken aktivitet årsverket ellers kunne utført. Det betyr at verdien for samfunnet er den samme uavhengig av om de tjenestegjørende alternativt ville brukt tiden til studier, arbeid, utenforskap eller friår.

Produktivitet. Produktiviteten til de tjenestegjørende vil påvirke verdien av samfunnstjeneste. Dersom tjenestegjørende under samfunnstjeneste er mindre produktive enn andre ufaglærte arbeidere som ellers kunne utført arbeidet, oppstår det et produksjonstap. I det tilfellet der tjenestegjørende er mer produktive enn andre arbeidere, vil dette utløse en produksjonsgevinst.

Produktiviteten til den enkelte tjenestegjørende påvirkes av indre og ytre faktorer. Motivasjon og egnethet for tjenesten er eksempler på indre faktorer, mens kvaliteten på opplæring og oppfølging ved tjenestestedet kan være ytre faktorer.[26] Lav motivasjon og egnethet for tjenesteoppgaven kan føre til redusert produktivitet dersom ikke opplæringen og oppfølgingen setter den tjenestegjørende i stand til å fungere på en tilfredsstillende måte. På samme måte vil også høy motivasjon og egnethet kunne gi økt produktivitet, så lenge ikke manglende opplæring og oppfølging utjevner dette.

Som nevnt i kapittel 8.4 har vi i vår hovedberegning lagt til grunn en lavere produktivitet i alternativ 1 (65 prosent) enn alternativ 2–4 (90 prosent).

[25] SSB Tabell 11421, gjennomsnittlig avtalt månedslønn 0-24 år (Statistisk sentralbyrå, 2024b). Månedslønn multipliseres med 10,5 for å omgjøres til årslønn, for så å legge på en påslagsfaktor på 25 prosent for sosiale kostnader. For lavt og høyt anslag har vi lagt til grunn nedre og øvre kvartil av avtalt månedslønn.
[26] Forsvaret prioriterer egnethet i verneplikten, med henvisning til vernepliktsforskriften § 4 bokstav b.

Samlet verdi av å løse oppgaver. Den samlede verdien av oppgaveløsingen som skjer under tjenesteperioden forventes i gjennomsnitt være lavere enn verdien av et årsverk og høyere for alternativ 2–4 enn for alternativ 1.

Tabell 9.11 Forventet gjennomsnittlig verdi av arbeidet fra hver tjenestegjørende, i 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Verdien av at oppgavene blir løst	300 300	415 800	415 800	415 800

Kilde: Menon Economics

9.6 Virkning 6 – Velferdsvirkninger for tjenestegjørende

Samfunnstjeneste vil, i tillegg til samfunnseffektene, også ha individuelle velferdseffekter for de tjenestegjørende. Individuelle velferdseffekter kan være positive eller negative, og fanger opp påvirkningen samfunnstjeneste kan ha for velferden til de tjenestegjørende. Velferdseffektene utløper fra verdien av de tjenestegjørende sin alternative tidsbruk.

Individuell nytte påvirkes av monetære og ikke-monetære forhold. Monetære forhold fanger opp størrelsen på den økonomiske alternativkostnaden ved tjenestegjøring, det vil si hvor mye de tjenestegjørende kunne tjent dersom de ikke tjenestegjorde. Størrelsen vil variere mellom de ulike gruppene av tjenestegjørende. Studenter og de som ellers ville arbeidet antas å ha høyere alternativkostnad enn de som ville tilbrakt tjenesteåret som et friår eller i utenforskap.

Ikke-monetære forhold tar høyde for hvordan de tjenestegjørende opplever tjenestegjøring, og hvordan denne kan gi utslag i deres produktivitet. For noen vil tjenestegjøringen kunne oppleves positivt, givende og lærerikt, og resultere i en nyttegevinst. Enkelte tjenestegjørende kan tenkes å få økt kjennskap til mulige utdannings- og karriereløp gjennom praktisk arbeidslivserfaring i tjenesteåret, og på den måten foreta mer informerte studie- og karrierevalg, samt opparbeide seg relevant arbeidserfaring for videre yrkesliv. Andre vil være motiverte for tjenesteplikt av personlige grunner eller av muligheten til å tjenestegjøre på et nytt sted.

Samtidig viser litteraturgjennomgangen i kapittel 4 at obligatorisk verneplikt også kan medføre samfunnsøkonomiske kostnader for den tjenestegjørende dersom tjenesten går på bekostning av deres egne planer. Tvungen samfunnstjeneste (alternativ 1) kan dermed resultere i lav motivasjon hos de tjenestepliktige, spesielt dersom de opplever å være uegnet for tjenesten, som igjen kan lede til lav produktivitet og et velferdstap.[27] Videre kan geografisk forflytning til avsidesliggende steder under tjenesteperioden oppleves negativt dersom avstand til familie og venner og manglende mulighet til å forme sosiale nettverk ved tjenestestedet forårsaker ensomhet.[28]

[27] Selv om litteraturen hovedsakelig omhandler militær verneplikt, er det rimelig å trekke paralleller til allmenn samfunnstjeneste, siden de begge er obligatoriske og dermed kan overprøve den enkeltes motivasjon eller interesser. Det er derfor sannsynlig at en del av 19-åringene vil oppleve velferdstap ved å måtte utsette egne planer for å utføre samfunnstjeneste.
[28] Allmenn samfunnstjeneste skiller seg fra militærtjeneste på dette punktet ved at tjenestepliktige innlosjeres i leire med andre i samme situasjon i sistnevnte mens en samfunnstjeneste vil fordeles utover landets kommuner.

Innrettingen av allmenn samfunnstjeneste (alternativ 1) som er beskrevet i kapittel 6 tilsier at tjenestestedene bestemmes av arbeidskraftbehov i forskjellige sektorer og regioner i landet. Dette medfører en risiko for at tjenestegjørende kan oppleve et velferdstap av å forflyttes bort fra sitt hjemsted og utføre tjenester de ikke er motivert eller egnet for. Denne risikoen motvirkes ved at de tjenestegjørende kan søke seg til utvalgte lokasjoner og tjenesteområder, og plasseringen av de tjenestegjørende forsøker å hensynta disse ønskene, tilsvarende måten samordna opptak gjør for studenter, noe som dermed vil kunne redusere et slikt velferdstap.

For frivillig samfunnstjeneste (alternativ 2–4) vil det som et utgangspunkt ikke være snakk om et velferdstap. I en situasjon der personen velger frivillig samfunnstjeneste, vil nytten for den enkelte minst være lik nytten til alternativene eller høyere. Slik sett kommer alternativ 2–4 bedre ut enn alternativ 1 i vurderingen.

Det at vi ikke tallfester velferdseffektene betyr ikke at de ikke er viktige i en eventuell vurdering av å innføre samfunnstjeneste. Vi returnerer derfor til velferdseffekter i en egen følsomhetsanalyse som viser hva innvirkningen av disse kan være for samfunnet i delkapittel 10.4.

9.7 Virkning 7 – Merverdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst

Samfunnstjeneste er et tiltak primært rettet mot fremtidige bemanningsutfordringer, men som også kan ha positive implikasjoner for utenforskap og sykefravær (se kapittel 2). Merverdien for samfunnet ved å løse oppgaver som ellers ikke blir løst er sentral for å vurdere samfunnseffekten av tiltaket. Vi drøfter vesentlige usikkerheter knyttet til merverdien under.

Alle tjenestegjørende dekker et udekket arbeidskraftsbehov. Samfunnstjeneste i tråd med de fire innretningene i utredningen, legger til grunn at de tjenestegjørende tjenestegjør på steder med udekket arbeidsbehov gjennom hele analyseperioden. Arbeidskraften som mobiliseres gjennom samfunnstjeneste kan ha større marginal nytte på tjenestesteder der det er et betydelig bemanningsunderskudd, sett opp mot en arbeidsplass med mindre personellmangel. Dersom en tjenestegjørende ender opp med å jobbe et sted det ikke er et udekket behov, vil dette overvurdere merverdien av samfunnstjeneste.

Verdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst. Den samlede samfunnsnytten må sees i lys av et alternativ der det offentlige ikke evner å levere sine lovpålagte tjenesteoppgaver, som på sikt kan gå på bekostning av befolkningens generelle levekår og tillit til myndighetene. Underbemanning hos tjenestestedene kan også føre til høy arbeidsbelastning og sykefravær. For tjenestesteder som inngår i samfunnstjeneste kan økt bemanning potensielt bidra til redusert arbeidsbelastning og lavere sykefravær.[29]

Merverdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst. Verdien av å løse oppgaver som ellers ikke blir løst kan verdsettes til den ufaglærte arbeidskraftens avlønning, som beskrevet i delkapittel 9.5. Dersom avlønningen ikke er tilstrekkelig for å tiltrekke tilstrekkelig arbeidskraft, vil det gå utover tilgangen og kvaliteten på tjenestene. I tilfeller der oppgaver har stått i fare for ikke å bli løst, har noen valgt å løse situasjonen ved å leie inn arbeidskraft for å løse helse- og velferdsoppgaver til en lønnskostnad tilsvarende to til tre ganger avlønningen av fast ansatte (Fafo, 2023).

Avlønning av ufaglært arbeidskraft gir et konservativt anslag på verdien av å løse oppgaver. Hvor stor merverdien for samfunnet av å løse oppgaver som *ikke* blir løst er, et betimelig spørsmål i lys av den

[29] Effekten av økt bemanning på arbeidsbelastningen er usikker, og vil avhenge av hvordan oppgavedelingen blant de ansatte på tjenestestedet organiseres.

forventede underbemanning innen særlig helse- og omsorg og andre kommunale tjenester. Vi har valgt å ikke tallfeste denne virkningen, men heller vurdere hvor mye merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst må overstige verdien av å løse oppgaver for at samfunnstjeneste skal være lønnsom. En egen følsomhetsanalyse adresserer dette i delkapittel 10.4.

9.8 Virkning 8 – Redusert utenforskap

Samfunnstjeneste kan, gjennom tilrettelegging for mestring og utvikling, ha en positiv effekt på omfanget av utenforskap blant unge også utover tjenesteperioden. Begrunnelsen for det er at sosialisering og aktivisering av en gruppe som i utgangspunktet er marginalisert kan bidra til et skift i vedkommende sitt liv og åpne opp muligheter man ellers ikke ville hatt. Det er krevende å tallfeste hvor stor denne effekten kan være. Vi har derfor valgt å ikke tallfeste denne virkningen i våre beregninger, men viser hva verdien av redusert utenforskap kan bety for samfunnet i en egen følsomhetsanalyse (se delkapittel 10.6).

9.9 Virkning 9 – Skattefinansieringskostnad

En eventuell innføring av samfunnstjeneste vil kreve offentlig finansiering som ikke ellers ville påløpt. Offentlig finansierte tjenester finansieres gjennom skatteinntekter, som utløser effektivitetstap i økonomien. Alt annet likt betyr det at innføring av samfunnstjeneste gir en skattekostnad.

Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 vil skatter i sin alminnelighet føre til at innbyggerne blir stilt overfor andre priser enn de ville stått overfor i en situasjon uten skatter. Slike skattekiler vil vri produksjons- og konsumentbeslutninger slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Finansdepartementet (2021) legger til grunn at skattekostnaden settes til 20 øre per krone, og skal benyttes av alle sektorer. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden er samfunnstjeneste sin nettovirkning for offentlige budsjetter – det offentlige finansieringsbehovet.

Offentlig finansieringsbehov og skattekostnaden beregnes på bakgrunn av kostnadskomponentene som ligger til grunn for virkning 1 til 3.[30] Forventet neddiskontert netto offentlig finansieringsbehov av de fire alternativene av samfunnstjeneste sammenlignet med nullalternativet er vist i Tabell 9.12.

Tabell 9.12 Forventet neddiskontert offentlig finansieringsbehov og skattefinanseringskostnad, i milliarder 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Offentlig finansierings-behov (A)	245,1	149,7	220,2	224,3

[30] Kostnadskomponentene som ligger til grunn for beregningene av offentlig finansieringsbehov og skattefinansieringskostnad er lovverksendring, investerings- og driftskostnader for IT-systemer, kostnader knyttet til utvelgelse av tjenestepliktige, administrasjonskostnader for kommuner og andre offentlige aktører, kompensasjon av tjenestegjørende, opplæringskostnader og redusert livsløpsinntekt som følge av utsatte studier og arbeidsdeltakelse.

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
Skatte-finansierings-kostnad (0,2*A)	49,0	29,9	44,0	44,9

Kilde: Menon Economics

10 Samlet vurdering

Vi har identifisert ni samfunnsøkonomiske virkninger av samfunnstjeneste. Vi har funnet grunnlag for å prissette seks av de ni virkningene. Vår basisberegning, som med stor sannsynlighet undervurderer nytten av allmenn samfunnstjeneste, tilsier isolert sett at alle alternativene av samfunnstjeneste er samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Vi finner imidlertid at alternativ 2 kommer best ut av de prissatte virkningene og at denne konklusjonen er robust for endrede forutsetninger. I vår basisberegning har vi ikke medregnet merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst. Allmenn samfunnstjeneste, gjennom å legge til rette for mestring og utvikling for den enkelte, kan redusere omfanget av utenforskap blant unge, også utover tjenesteperioden. Vi finner at allmenn samfunnstjeneste sin effekt på redusert utenforskap og merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst hver for seg alene kan forsvare kostnadene av samfunnstjenesten.

10.1 Vår basisberegning

Vår basisberegning, som med stor sannsynlighet undervurderer nytten av samfunnstjeneste, tilsier isolert sett at samfunnstjeneste er ulønnsom (se Tabell 10.1). Vår basisberegning omfatter kostnader forbundet med lovverksendringer, investering og drift, tapt tidsbruk og redusert produktivitet, skatt og verdien av oppgaveløsingen. Vi finner at samfunnsøkonomisk nettonytte av samfunnstjeneste varierer mellom minus 6,9 milliarder kroner per år og minus 16,3 milliarder kroner per år. Kostnadsvirkningen som har størst betydning for at samfunnstjeneste er ulønnsom i vår basisberegning er at samfunnstjeneste binder opp tiden til 19-åringene som har en alternativ verdi. Noen 19-åringer ville jobbet, andre ville studert, mens enda andre ville av ulike grunner tatt et friår. For 19-åringene som alternativt ville jobbet og/eller studert, vil samfunnstjeneste bidra til at de mister ett arbeidsår og får en ettårig forskyving av deres produktivitetsvekst i arbeidskarrieren. Denne effekten kan imidlertid være mindre dersom de faktisk jobber med noe som er relevant for sin fremtidige arbeidskarriere.

Tabell 10.1 Vår basisberegning - Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av fire alternativer av samfunnstjeneste sammenlignet med en situasjon uten samfunnstjeneste, årlig verdi målt i milliarder 2024-kroner

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
1 – Lovverks-endring	~0,0	~0,0	~0,0	~0,0
2 – Investerings-kostnader	~0,0	~0,0	~0,0	~0,0
3 – Drifts-kostnader*	-1,1	-0,7	-2,7	-0,9
4 – Tapt arbeidstid og produktivitet	-23,7	-14,4	-19,4	-18,5

	Alternativ 1 – Obligatorisk samfunns-tjeneste	Alternativ 2 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg	Alternativ 3 – Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg med ekstra goder	Alternativ 4 - Frivillig samfunns-tjeneste i helse og omsorg, skole og digital hjelp
5 – Verdien av arbeidet som blir gjennom-ført**	13,1	11,1	14,9	14,2
9 – Skatte-finansierings-kostnader	-4,6	-2,8	-4,2	-4,2
Prissatt nettonytte	-16,3	-6,9	-11,4	-9,4

**Man kan stusse over at denne kostnaden er lav, sammenlignet med skattefinansieringskostnaden. Årsaken er at vi har et samfunnsøkonomisk perspektiv og at de tjenestegjørende uavhengig av om de tjenestegjør må ha et sted å bo, mat, osv. Vi har med andre ord kun medregnet den reelle kostnadsendringen for samfunnet. **I vår basisberegning har vi lagt til grunn at verdien av å løse oppgaver er lik verdien av ufaglært arbeidskraft. Vi har altså ikke medregnet merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst i situasjonen uten samfunnstjeneste. Årsaken til at alternativ 1 kommer relativt dårlig ut for virkning 5 er at vi antar at de har en betydelig lavere gjennomsnittlig produktivitet i en obligatorisk enn en frivillig samfunnstjeneste. Kilde: Menon Economics*

Basisberegningen omfatter som nevnt ikke alle virkninger, se Figur 10.1. Følgende tre virkninger er vurdert nærmere i delkapittel 10.3, 10.4 og 10.5: Merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst i nullalternativet, velferdseffekt for tjenestegjørende og samfunnstjeneste sitt bidrag til å redusere uten-forskap. Disse virkningene er ikke inkludert i basisberegningen fordi de er vurdert til å være spesielt usikre. Like fullt kan de hver for seg eller samlet være avgjørende for hvorvidt samfunnstjeneste er et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Figuren viser også argumenter for og mot samfunnstjeneste som vi har identifisert, men ikke funnet faglig grunnlag for å vurdere. Disse argumentene er forklart nærmere i delkapittel 8.2.

Figur 10.1 Oversikt over identifiserte virkninger – hvilke som er prissatt i basis-beregningen, hvilke som er vurdert ved hjelp av break-even-analyse og hvilke som kun er omtalt



Kilde: Menon Economics

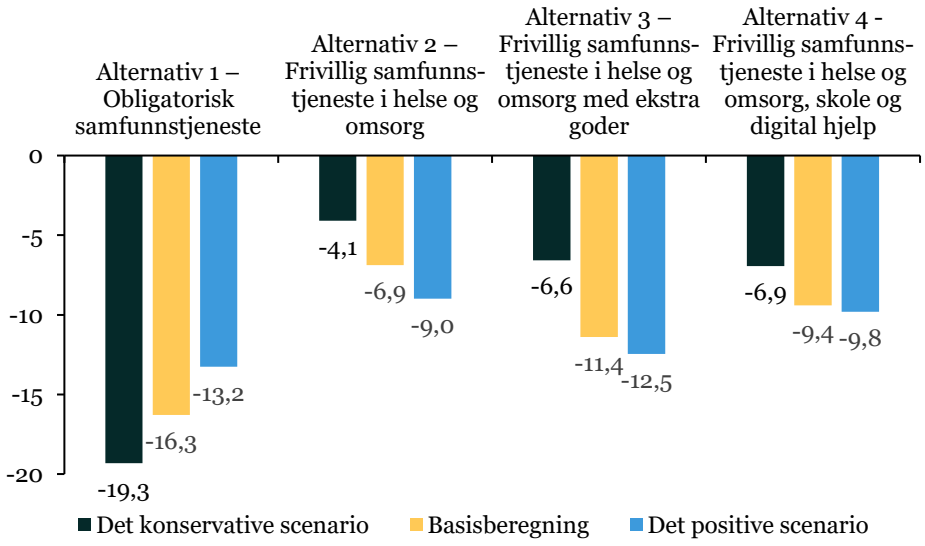
10.2 De tre scenariene

Som nevnt i delkapittel 8.4, er det usikkerhet ved beregningsforutsetningene knyttet til antall tjenestegjørende i de frivillige innretningene og produktiviteten til de tjenestegjørende. Disse forutsetningene kan også ha mye å si for konklusjonen. Vi har derfor valgt å vise hvordan det slår ut hvis oppslutningen rundt de frivillige ordningene er lavere eller høyere, eller at produktiviteten til de tjenestegjørende er lavere eller høyere enn antatt i basisberegningen. Vi har derfor testet to scenarier:

- ***Det konservative scenario.*** I dette scenarioet er antall tjenestegjørende 50 prosent lavere for de frivillige ordningene og produktiviteten er lavere for alle alternativer. For obligatorisk samfunnstjeneste er produktiviteten 50 prosent av ufaglært arbeidskraft, sammenlignet med 65 prosent i basisberegningen. For frivillig samfunnstjeneste er produktiviteten 80 prosent, 10 prosentpoeng lavere enn i basisalternativet.
- ***Det positive scenario.*** I dette scenarioet er antall tjenestegjørende 50 prosent høyere for de frivillige ordningene og produktiviteten er høyere for alle alternativer. For obligatorisk samfunnstjeneste er produktiviteten 80 prosent av ufaglært arbeidskraft, sammenlignet med 65 prosent i basisberegningen. For frivillig samfunnstjeneste er produktiviteten 97 prosent, 7 prosentpoeng høyere enn i basisalternativet.

Konsekvensen av de to scenariene er vist i Figur 10.2. Figuren viser at valgt scenario ikke påvirker rangeringen av alternativene. Obligatorisk samfunnstjeneste kommer relativt dårligere ut av det konservative scenario og relativ bedre ut av det positive scenario. Det er motsatt for de frivillige innretningene av samfunnstjeneste. Årsaken til denne sammenhengen er at nyttegevinsten/-tapet av den økte/reduserte produktiviteten ikke kompenserer for kostnadsøkningen/-reduksjonen av at flere/færre tjenestegjør.

Figur 10.2 **Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av fire alternativer av samfunnstjeneste for tre scenarier, årlig verdi målt i milliarder 2024-kroner**



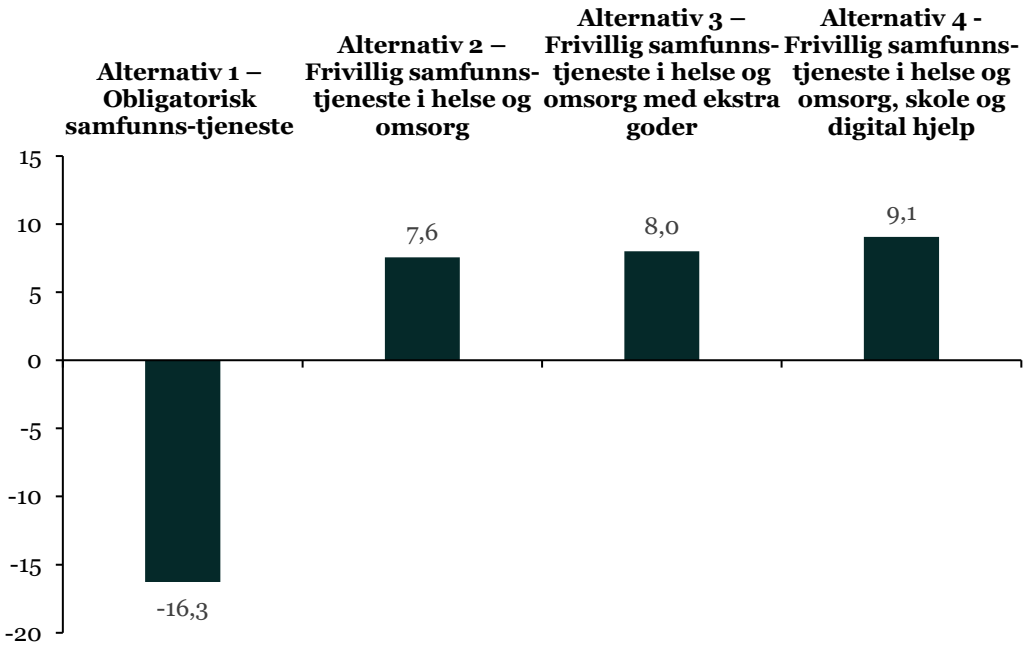
Kilde: Menon Economics

10.3 Alternativverdi av tid lik null i frivillige ordninger

Basert på at de tjenestegjørende frivillig velger å avtjene samfunnstjeneste i de frivillige innretningene (alternativ 2-4), kan man argumentere for at deres individuelle alternativkostnad i form av tapt arbeidsinntekt, forskjøvet produktivitet og tapt fritid er null. Som en del av beslutningsunderlaget har vi derfor valgt å vise konsekvensen av å sette alternativkostnaden av tiden som benyttes på samfunnstjeneste lik null. Det er imidlertid viktig å være klar over at det offentlige finansieringsbehovet og skattekostnaden forblir uendret i en slik beregning.

Konsekvensen av å sette alternativkostnaden av tid og forskjøvet produktivitet lik null for den tjenestegjørende er vist i **Figur 10.3**. Ser vi figuren i sammenheng med vår basisberegning i Tabell B, ser vi at alternativ 2, 3 og 4 går fra å være ulønnsomme til å bli lønnsomme. Rangeringen av de frivillige alternativene endres også. Settes alternativkostnaden av tid for de tjenestegjørende lik null kommer alternativ 4 best ut. En annen fordel med dette alternativet er at det i størst grad forventes å få personer i fare for å ende i varig utenforskap til å tjenestegjøre.

Figur 10.3 Samfunnsøkonomisk prissatt nettonytte av fire alternativer av samfunnstjeneste sammenlignet med en situasjon uten samfunnstjeneste når de tjenestegjørende sin alternativkostnad settes lik null i alternativ 2, 3 og 4, årlig verdi målt i milliarder 2024-kroner



Kilde: Menon Economics

10.4 Merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst

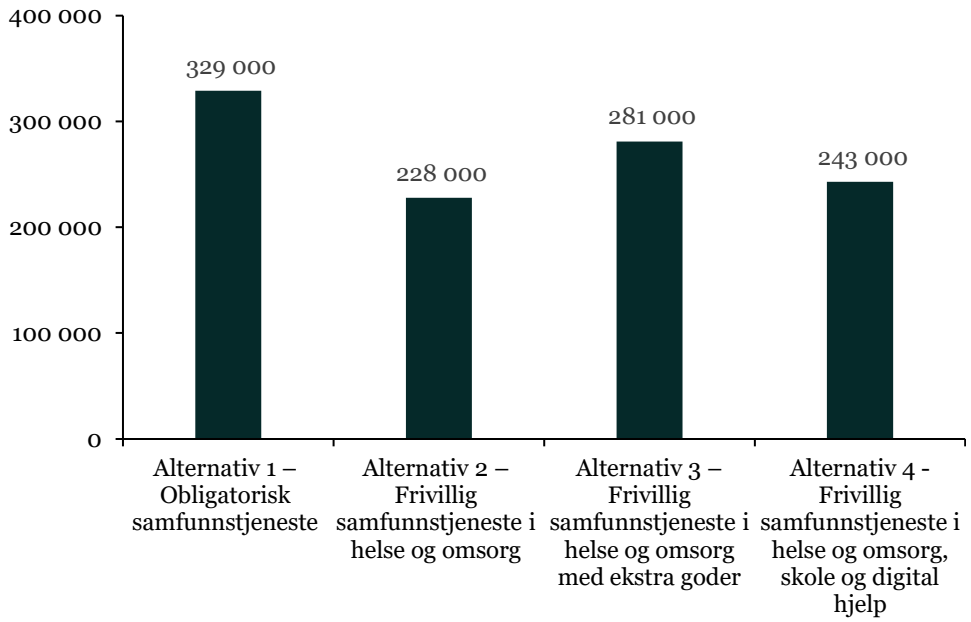
I vår basisberegning har vi lagt til grunn at verdien av at de tjenestegjørende løser oppgaver som ellers ikke blir løst tilsvarer verdien av å jobbe som ufaglært. Vi har også tatt høyde for at de tjenestegjørende i gjennomsnitt kan ha litt lavere produktivitet enn ufaglært arbeidskraft generelt. Samtidig er hovedformålet med de fire alternativene av samfunnstjeneste å løse oppgaver som ikke blir løst. Et sentralt spørsmål ved samfunnstjeneste er derfor hva merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst kan være. Vår tilnærming til dette spørsmålet er å vise hvor mye merverdien av et ufaglært pliktår må være verdt for at merverdien gjør vår basisberegning samfunnsøkonomisk lønnsom. Vi finner at merverdien av å

løse oppgaver som ikke blir løst uten obligatorisk samfunnstjeneste må være 329 000 kroner per tjenestegjørende. Det betyr at merverdien fra hver tjenestegjørende må være om lag 70 prosent høyere enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft for at virkningen skal gjøre allmenn samfunnstjeneste samfunnsøkonomisk lønnsom. For de frivillige alternativene må merverdien av å løse oppgavene være:

- ***Alternativ 2:*** 228 000 kroner, som tilsvarer om lag 50 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.
- ***Alternativ 3:*** 281 000 kroner, som tilsvarer om lag 61 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.
- ***Alternativ 4:*** 243 000 kroner, som tilsvarer om lag 53 prosent mer enn avlønningen til ufaglært arbeidskraft.

Til sammenligning er det ikke uvanlig å betale vikarer tilsvarende 2–3 ganger lønnen til fast ansatte for å løse helse- og velferdsoppgaver. Sammenhengen mellom merverdien av å løse oppgaver som ikke blir løst per tjenestegjørende og den årlige samfunnsøkonomiske nettonytten av samfunnstjeneste er vist i Figur 10.4.

Figur 10.4 Hva-hvis analyse - Hva merverdien av å løse oppgaver per tjenestegjørende må være for at tiltakene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, i 2024-kroner



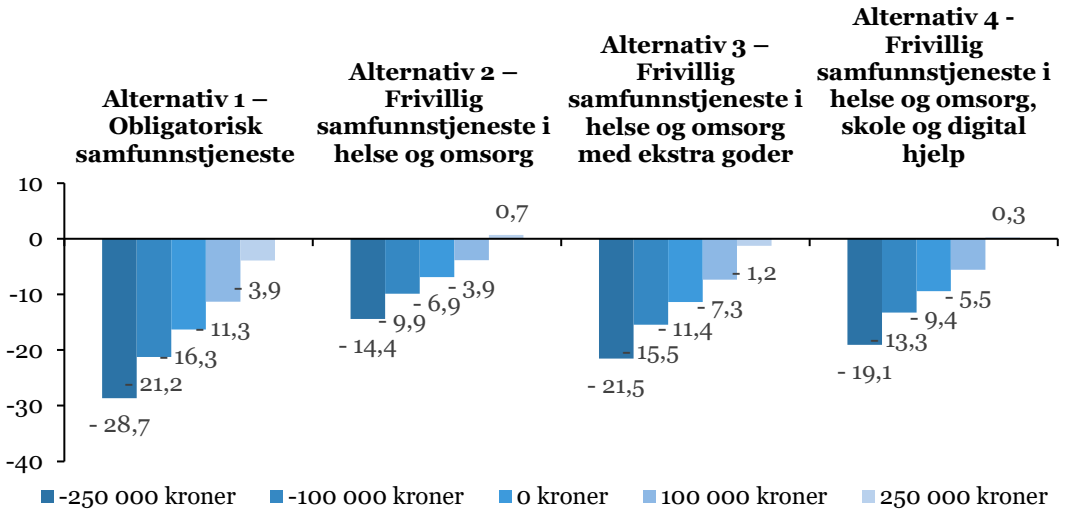
Kilde: Menon Economics

10.5 Velferdsvirkninger for tjenestegjørende

Obligatorisk tjenesteplikt (alternativ 1) innebærer en betydelig statlig inngripen i livene til de tjenestegjørende. Tiltaket utfordrer dermed individets frihet til å foreta egne valg. Tvungen tjenesteplikt kan derfor medføre et opplevd velferdstap for den tjenestegjørende. Selv om ordningen er tvungen kan det imidlertid også argumenteres for at samfunnstjenesten kan oppleves som veldig meningsfullt for den tjenestegjørende. For det frivillige innretningene av samfunnstjeneste (alternativ 2-4) er det grunn til å forvente at velferdseffekten er større enn null, siden de ikke ville valgt å tjenestegjøre hvis den var negativ. Det kan imidlertid være forskjell på hva den enkelte forventer at velferdseffekten skal bli når de melder seg frivillig til tjeneste, sammenlignet med hva den faktisk blir. Således bør vi også

åpne opp for at velferdseffekten kan være negativ for enkelte i en frivillig innretning av samfunnstjeneste. Figur 10.5 viser en viser sammenhengen mellom ulike årlige velferdstap/-gevinster per tjenestegjørende og nettonytten i milliarder kroner av de fire innretningene av samfunnstjeneste. Som vi ser fra figuren er alternativ 2 og 4 marginalt lønnsomme hvis velferdsgevinsten er 250 000 kroner per tjenestegjørende.

Figur 10.5 Hva-hvis analyse - Sammenheng mellom årlig velferdstap/-gevinst i kroner per tjenestegjørende og årlig samfunnsøkonomisk nettonytte av samfunnstjeneste, i milliarder 2024-kroner



Kilde: Menon Economics

10.6 Effekt på utenforskap

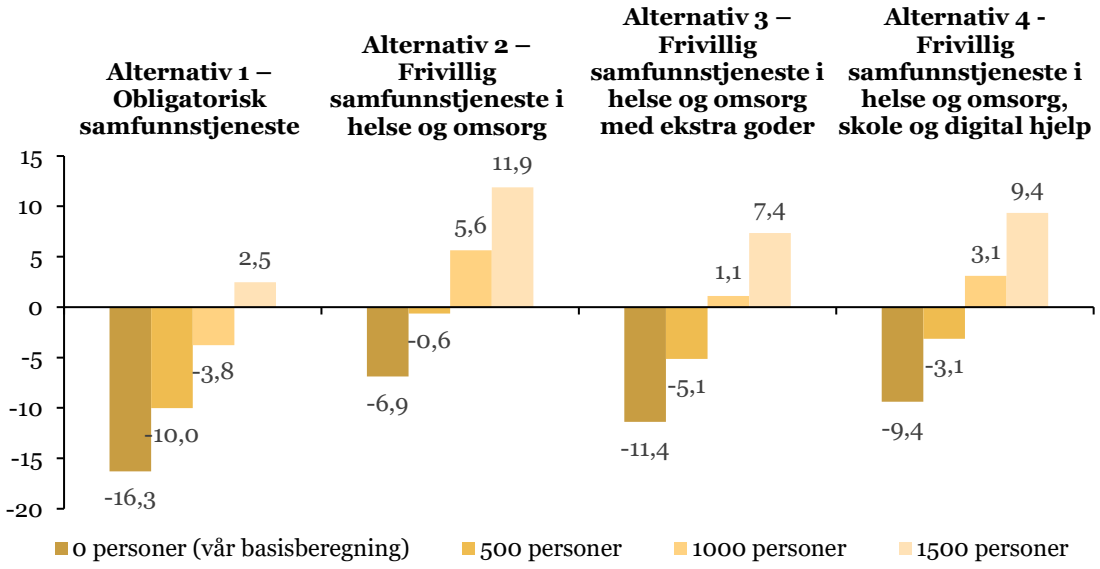
Varig utenforskap har mange årsaker og vi har ikke empiriske resultater som forteller oss hvilken effekt samfunnstjeneste kan ha på reduksjon av varig utenforskap. Vi har derfor valgt å sette effekten til null i det konservative scenarioet for alle alternativer. Basert på at samfunnstjeneste legger til rette for å bryte opp, starte på nytt og få et sosialt år, har vi imidlertid lagt til grunn en positiv effekt av samfunnstjeneste i midtpunktscenariet og det positive scenarioet for alle alternativer. Siden friheten til å velge selv kan ha en positiv innvirkning på utenforskapseffekten, har vi lagt til grunn at effekten på redusert varig utenforskap er større i alternativ 2–4 enn i alternativ 1. Det kan samtidig gå motsatt vei hvis de får en push som gjør at de kommer i jobb etter endt tjeneste og ellers ikke ville gjort det. Det er viktig å påpeke at effekten på redusert utenforskap kan være større enn vi legger til grunn i det positive scenariet.

I dag er nesten 100 000 unge under 30 år ikke tilknyttet arbeid, utdanning, og befinner seg i utenforskap. Samfunnstjeneste kan ha en positiv effekt på omfanget av utenforskap blant unge, også utover det ene året som de blir sysselsatt. Marginaliserte grupper kan sosialiseres og aktiviseres gjennom samfunnstjeneste på en måte som åpner opp nye muligheter og leder inn på et konstruktivt spor. Det finnes ikke et empirisk grunnlag for å tallfeste hvor stor denne effekten er. Vi har derfor valgt å vise hva verdien av redusert utenforskap kan bety for samfunnet. Ut fra konservative forutsetninger kommer vi frem til at reduksjon i ett utenforskap utgjør en gevinst for samfunnet på 12,5 millioner kroner neddiskontert over personens levetid (Pedersen mfl., 2025).

Figur 10.6 viser sammenhengen mellom effekt av de fire alternativene av samfunnstjeneste på redusert utenforskap per årskull og den årlige nettonytten av samfunnstjeneste. Figuren viser at effekten på

utenforskap trenger å være minst for alternativ 2, som er samfunnsøkonomisk lønnsom hvis 550 personer per årskull unngår utenforskap som følge av samfunnstjeneste. Ser vi på alternativ 3 og 4, må samfunnstjenesten resultere i at henholdsvis 910 og 750 personer unngår utenforskap per årskull. I alternativ 1, obligatorisk samfunnstjeneste, må 1 300 personer unngå utenforskap som følge av samfunnstjenesten for at alternativet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

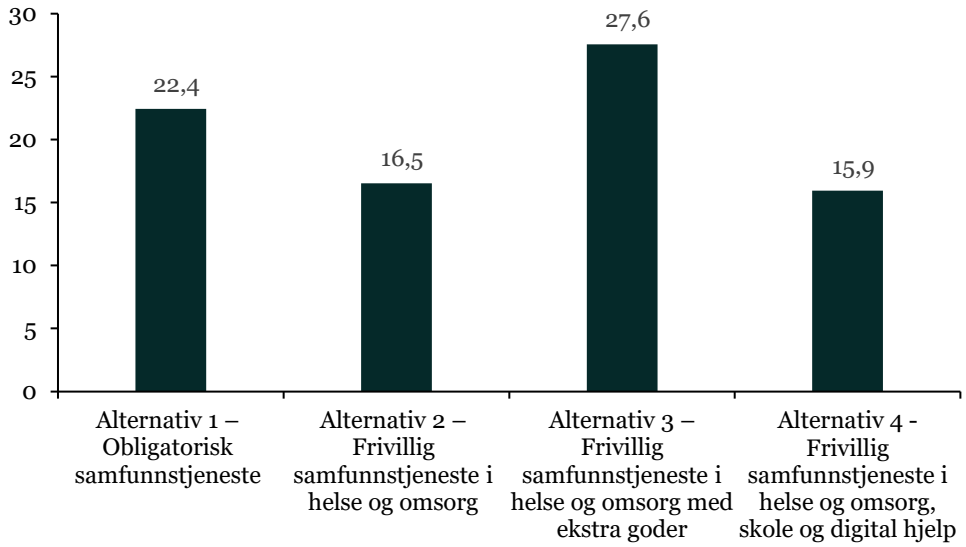
Figur 10.6 Hva-hvis analyse - Sammenheng mellom samfunnstjeneste sin effekt på personer ut av utenforskap per årskull og årlig samfunnsøkonomisk nettonytte i milliarder 2024-kroner



Kilde: Menon Economics

I delkapittel 7.3 viste vi anslag på antall personer i NEET-gruppen som ble engasjert i de fire alternativene av samfunnstjeneste. Det er interessant å undersøke antall personer som må ut av utenforskap for at samfunnstjeneste skal være lønnsom som andel av antall personer i NEET-gruppen som tjenestegjør, for hvert alternativ. Figuren under viser at rundt 16 prosent av de som tjenestegjør som et alternativ til å være i NEET-gruppen må ut av utenforskap for at alternativ 2 og 4 skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativer.

Figur 10.7 Antall personer som må ut av utenforskap som andel av tjenestegjørende som alternativt ville vært i NEET-gruppen, i prosent

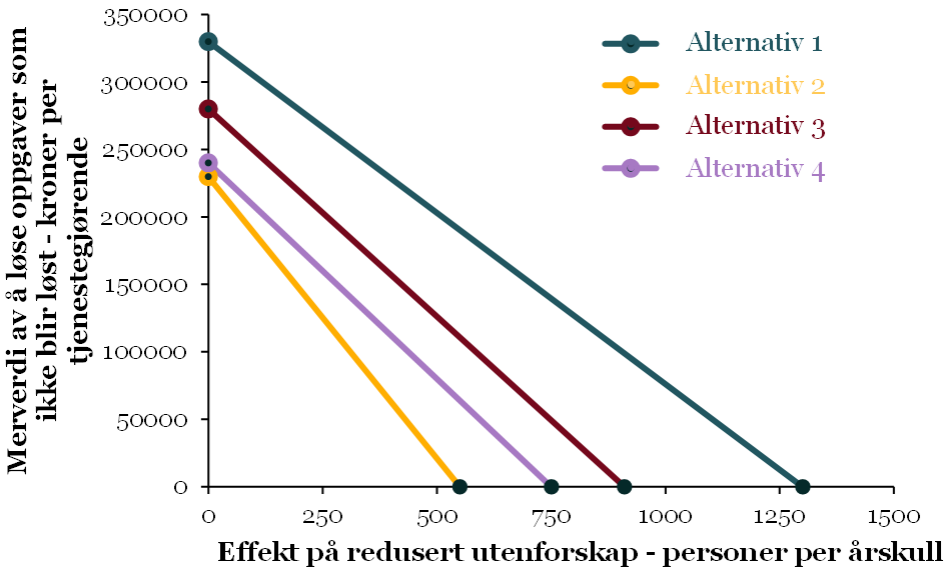


Kilde: Menon Economics

10.7 Kombinasjon av merverdi av å løse oppgaver som ikke blir løst og effekt på utenforskap

Virkningene merverdi av oppgaver som ellers ikke ville vært løst og redusert utenforskap er begge positive og avgjørende for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samfunnstjeneste. Vi har derfor valgt å vise hvilke kombinasjoner av disse to størrelsene som gjør at hvert av de fire alternativene for innretning av samfunnstjeneste er samfunnsøkonomisk lønnsomme, se Figur 10.8. Alle kombinasjoner av de to størrelsene under de fire linjene innebærer at samfunnstjenesten er samfunnsøkonomisk ulønnsom og alle kombinasjoner over de fire linjene innebærer at samfunnstjenesten er samfunnsøkonomisk lønnsom. Figuren viser at det er minst som skal til for at alternativ 2 er samfunnsøkonomisk lønnsom i begge dimensjoner, og at alternativ 4 nesten kommer like godt ut som alternativ 2 på merverdi av løse oppgaver. Skal alternativ 4 bli samfunnsøkonomisks lønnsom som følge av redusert utenforskap er det relativ mer som må til, enn alternativ 2. Samtidig tilsier vårt empiriske grunnlag fra en representativ undersøkelse at flere i fare for å havne i utenforskap velger å tjenestegjøre i alternativ 4.

Figur 10.8 Break-even-kurve viser hvilke kombinasjoner av merverdi av å løse oppgaver som alternativt ikke blitt løst (2024-kroner per tjenestegjørende) og effekt på utenforskap som bidrar til at alternativene er samfunnsøkonomisk lønnsomme



Kilde: Menon Economics

10.8 Finansdepartementets beregning av allmenn samfunnstjeneste

Finansdepartementet har anslått de samfunnsøkonomiske kostnadene ved et obligatorisk pliktår for norske ungdommer fram mot 2060 til i underkant av 40,5 milliarder 2024-kroner årlig (Dokument nr. 15:1610 (2023-2024)). Selv om vi har vurdert samme tiltak, kommer vi frem til forskjellig resultat. Hovedårsaken til de ulike resultatene i vår analyse og Finansdepartementets beregninger er at vi baserer oss på to forskjellige tilnærminger for å anslå de samfunnsøkonomiske kostnadene av et obligatorisk tjenesteår, og at vi legger til dels ulike forutsetninger til grunn for beregningene. Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse og vurdert nytte- og kostnadsvirkninger, mens Finansdepartementet (ut fra vår forståelse) har lagt til grunn et statsøkonomisk perspektiv der de kun tar for seg kostnadsvirkninger. De har imidlertid også vurdert alternativkostnaden av tidsbruken til de tjenestegjørende, slik at det ikke er et rendyrket statsøkonomisk perspektiv. Dette innebærer at Menon og Finansdepartementet legger til grunn forskjellige beregningsforutsetninger. Detaljene bak beregningene til Finansdepartementet har ikke vært tilgjengelige for oss, da kun et notat fra Stortinget med uttalelser fra finansministeren om driftskostnadene er offentliggjort. Basert på notatet kan vi ikke gi en grundig sammenligning mellom Finansdepartementets og våre beregninger, men det synes at forutsetninger som angår kompensasjon av, og alternativkostnader for, tjenestegjørende avviker, samt at vår analyse omfatter investeringer som ikke inngår i Finansdepartementets tall, herunder investeringer i IT, administrasjonskostnader, opplæring og tilsyn av plikttjenesten.

10.9 Andre argumenter som er nevnt i den offentlige debatten

Vi har også identifisert seks virkninger som vi ikke har hatt faglig grunnlag for å prissette eller vurdere. Dette omfatter for det første samfunnstjeneste sin innvirkning på fremtidige yrkesvalg fordi tjenestegjørende får testet en mulig karrierevei, som igjen kan øke effektiviteten i økonomien. For det andre kan samfunnstjeneste gi læringsverdi og sosialt nettverk for den enkelte tjenestegjørende som de kan

nyte godt av på kort og lang sikt. For det tredje kan samfunnstjeneste gi høyere fleksibilitet i arbeidsmarkedet og høyere beredskap. At flere i samfunnet har erfaring med å jobbe med andre ting de gjør til daglig, kan også bidra til økt fleksibilitet for omstilling. I den offentlige debatten har det også blitt nevnt at samfunnstjeneste øker det generelle beredskapsnivået i samfunnet. Begrunnelsen for det er at samfunnstjeneste kan bidra til at en større andel av norske innbyggere har erfaring med oppgaver som kan være viktige for den nasjonale beredskapen. For det fjerde kan utførelse av oppgaver som ellers ikke ville vært løst (spesielt innenfor helse og velferd) bidra til at pårørende og andre nærstående får det bedre enn de ellers ville hatt det. For det femte kan erfaring og innsikt i yrkene som utøves under samfunnstjenesten enten ha en negativ eller positiv påvirkning på den framtidige rekrutteringen til disse yrkene. I verste fall oppleves tjenestegjøringen såpass lite givende at noen som ellers ville valgt å jobbe i helse- og omsorgssektoren ender opp med å velge dette bort til fordel for en annen yrkesvei. Til slutt er det verdt å nevne at samfunnstjeneste kan bidra til allmenndannelsen og gi en fellesskapsfølelse, der tjenestegjørende får erfaring med å utføre meningsfylt arbeid for medmennesker og bidra til felleskapet. Det kan påvirke holdninger og beslutninger om viktige veivalg senere i livet. En uhensiktsmessig innretning av samfunnstjenesten kan naturligvis også ha en totalt motsatt effekt, ved at samholdet og eierskapet til velferdssamfunnet reduseres. Tabell 10.2 oppsummerer argumentene og våre vurderinger.

Tabell 10.2 Oppsummering av argumenter for og mot samfunnstjeneste

Argument	For eller mot samfunnstjeneste?*
Bedre yrkesvalg	+
Læringsverdi og sosialt nettverk for den tjenestegjørende	+
Verdi for samfunnet – beredskap og fleksibilitet	+
Bedre for pårørende og nærstående	+
Flere eller færre til helse- og omsorgsyrker	+/-
Samhold og eierskap til velferdssamfunnet	+/-

**+ angir at argumentet er for samfunnstjeneste, - angir at argumentet er mot samfunnstjeneste og +/- angir at det er uklart hvilken retning argumentet går. Kilde: Menon Economics*

10.10 Avsluttende betraktning

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av samfunnstjeneste er i stor grad betinget av merverdien av å løse oppgaver som ikke blir dekket i nullalternativet. I lys av dette er det viktig at tjenesten innrettes slik at samfunnstjenesten klarer å nyttiggjøre seg av ufaglært arbeidskraft for å kunne realisere potensiell samlet nytte av samfunnstjeneste.

Videre utgjør plikten som følger med obligatorisk samfunnstjeneste en kostnad i form av mulige nyttetap for de tjenestegjørende. Innrettingen av allmenn samfunnstjeneste bør med fordel hensynta de tjenestegjørende sin motivasjon og egnethet for å minimere velferdstap forbundet med tjenestegjøringen. Ved å hensynta de tjenestegjørende sine ønsker, kan allmenn samfunnstjeneste bidra til mer informerte studie- og yrkesvalg.

Samfunnstjeneste kan bidra til å realisere indirekte virkninger, som redusert arbeidsbelastning, mindre sykefravær og slitasje hos øvrig arbeidsstyrke og langsiktige konsekvenser av utenforskap. Det vil avhenge av at tiltaket innrettes for å tilrettelegge for dette. Tilstøtende initiativ kan støtte oppunder slike formål, dersom disse utformes på en egnet måte. For eksempel bør det sørges for at de tjenestegjørende faktisk avlaster den øvrige arbeidsstyrken og at deres velferd samtidig ivaretas under tjenestetiden. Samfunnstjenestens effekt på redusert utenforskap vil avhenge av i hvilken grad tjenesten bidrar til livsmestring for de som tjenestegjør. For å øke sannsynligheten for at samfunns-

tjeneste reduserer utenforskap bør det vurderes å iverksette tiltak som gir livsmestring blant de tjenestegjørende, eksempelvis oppfølging av voksne personer i frivillig eller offentlig sektor. Dette er eventuelle kostnader som vi ikke har medregnet i utredningen.

Innrettingen av en eventuell samfunnstjeneste bør også hensynta uheldige insentiver som kan oppstå som følge av tiltaket. Dersom arbeidskraften som tilgjengeliggjøres gjennom samfunnstjeneste er tilstrekkelig attraktiv for tjenestestedene, kan det lede til en situasjon der disse overbyr hverandre i uttalte behov for å motta tjenestegjørende. Slik tilkaringsvirksomhet kan lede ressurser og kapasitet som tilbys gjennom samfunnstjenesten ikke anvendes på best måte. En løsning på dette er å utarbeide objektive mål på behov, og tildele ressursene deretter.

En annen mulig konsekvens er at den attraktive arbeidskraften som mobiliseres under samfunnstjeneste vil utgjøre en konkurranse for annen ufaglært arbeidskraft som ellers ville vært interessert i arbeidet som nå utføres under samfunnstjenesten. Det vil være uheldig for det lokale arbeidsmarkedet dersom disse skvises ut som følge av at samfunnstjeneste tilbyr *for* attraktiv arbeidskraft. Samtidig er det sannsynligvis ikke et stort problem siden den tjenestegjørende vil tjene betydelig mindre enn vedkommende ville fått i en ordinær ufaglært stilling.

10.11 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Det siste spørsmålet i utredningsinstruksen omfatter å drøfte forutsetninger for vellykket gjennomføring av tiltaket. Det er et utfordrende spørsmål i akkurat denne vurderingen, men vi vil allikevel fremlegge forhold som kan ha vesentlig betydning for i hvilken grad en eventuell innføring av samfunnstjeneste vil bli vellykket.

Mer kunnskap om behov. Det anbefales å gjøre en grundig kartlegging av de faktiske behovene og kapasiteten aktuelle tjenestesteder har til å ta imot og ivareta eventuelle tjenestegjørende. Det er eksempelvis ikke hensiktsmessig å innføre en obligatorisk samfunnstjeneste dersom denne ender opp med å mobilisere ressurser som overstiger faktiske behov eller tjenestestedenes kapasitet til å ivareta og sysselsette disse, da dette vil forhindre tiltaket i å utløse de positive nyttevirkningene av å dekke et udekket arbeidskraftsbehov.

Mer kunnskap om usikkerheter. I vår utredning er det flere forhold som kan utredes nærmere. For det første har vi benyttet sjablonganslag for nødvendige investeringskostnader i IT-system. For det andre har vi antatt at kommunene sørger for organisering av arbeidsoppgaver, kost og losji til de tjenestegjørende i kommunen. Dette er forhold som kan ses nærmere på gjennom en utredning av investeringskostnader i et IT-system med funksjonalitet som oppgitt i del kapittel 9.2 og en forsøksordning for å teste ulike modeller for å sikre en god tjenestegjøring i kommunene.

Plan for tjenestegjøring ved skiftende behov. En samfunnstjeneste som tilgjengeliggjør flere titalls tusen personer må ha et formål og en plan for hvordan arbeidskraften skal utnyttes. En situasjon der arbeidsstyrken overstiger reelle behov, eller der politiske eller administrative prioriteringer for hvordan ressursene skal brukes over tid endres bort fra det opprinnelige formålet, vil kunne gjøre samfunnstjeneste vanskelig å forsvare. Et inngripende tiltak som allmenn samfunnstjeneste vil da kunne stå i fare for å bli en reservestyrke for beslutningstageres forgodtbefinnende til enhver tid.

Tjenestegjøring som svarer ut faktiske behov og som oppleves verdifullt av tjenestegjørende. I denne analysen har vi forsøkt å utarbeide innretninger av samfunnstjeneste som kobler innmeldte arbeidskraftsbehov med de tjenestepliktiges ønsker. En samfunnstjeneste vil ikke nødvendigvis organiseres og gjennomføres på samme måte som en militær førstegangstjeneste. Spredte arbeidskraftsbehov gjør det utfordrende å innlosjere de tjenestegjørende i baser, der deres behov og

velferd ivaretas. Det vil kreve mer kunnskap for å planlegge tjenestegjøringen på en måte som sikrer at gevinstene kan realiseres, og at velferden til de tjenestegjørende ivaretas.

Utforming som motvirker uheldige insentiver for tjenestestedene. Dersom samfunnstjeneste tilbyr for attraktiv arbeidskraft, vil dette kunne medføre tilkaringsvirksomhet hos tjenestestedene og en utkonkurrering av annen ufaglært sysselsetting. Slike uheldige konsekvenser bør forsøkes motvirket ved utformingen av en eventuell samfunnstjeneste. En måte å gjøre det på er å fordele de tjenestegjørende etter kriterier som kommunene/tjenestestedene i liten grad kan påvirke på kort sikt. Eksempler på slike kriterier kan være innbyggertall, sentralitetsgrad, økonomisk handlingsrom og andel eldre.

Referanseliste

Agenda Kaupang. (2022). Samfunnsøkonomisk analyse av Framtidens opptak. Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt).

Altman, Stuart H., og Robert J. Barro. (1971). Officer Supply - The Impact of Pay, the Draft, and the Vietnam War. The American Economic Review 61(4):649–64.

Altman, Stuart H., og Alan E. Fechter. (1967). The Supply of Military Personnel in the Absence of a Draft. The American Economic Review 57(2):19–31.

Angrist, Joshua D. (1990). Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administration Records. The American Economic Review 80:313–35.

Aseistakieltäytyjäliitto. (u.d). Civilian service. Alk-web.fi. Hentet fra: https://akl-web.fi/en/civilian-service/civilian-service

Berck, Peter, og Jonathan Lipow. (2011). Military Conscription and the (Socially) Optimal Number of Boots on the Ground. Southern Economic Journal 78(1):95–106.

Bergsagel, I. (2019). 6 av 10 sykepleiere bruker daglig tid på oppgaver de mener andre burde utføre. Sykepleien.no. Hentet fra: https://sykepleien.no/2019/02/6-av-10-sykepleiere-bruker-daglig-tid-pa-oppgaver-de-mener-andre-burde-utfore

Cooper, Richard V. L. (1982). Military Manpower Procurement: Equity, Efficiency, and National Security. S. 343–76 i Registration and the Draft, redigert av M. Anderson. Stanford, CA: The Hoover Institution.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). Veien etter videregående. Hentet fra: https://utdanning.no/tema/foreldre/veien_etter_videregaende

Dokument nr. 15:1610 (2023-2024). Skriftlig spørsmål fra Tuva Moflag (A) til finansministeren. Hentet fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=98250

DFØ. (2023). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Fafo. (2023). Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester. Helsedirektoratet.

Finansdepartementet. (2021). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser (R-109/2021). [Rundskriv]. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf

Fischel, William A. (1996). The Political Economy of Just Compensation: Lessons from the Military Draft for the Takings Issue. Harvard Journal of Law & Public Policy 23:24–62.

Fisher, Anthony C. (1969). The Cost of the Draft and the Cost of Ending the Draft. The American Economic Review 59(3):239–54.

Folkehelseinstituttet. Folkehelserapporten. Psykiske plager og lidelser hos barn og unge. [Internett] 8 april 2023. Hentet fra: https://www.fhi.no/he/folkehelserapporten/?term=

Forsvaret. (u.d.-a). Egenerklæringen. Hentet fra: https://www.forsvaret.no/egenerklaering

Forsvaret. (u.d.-b). Organisasjon. Hentet fra: https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon

Forsvaret. (2023). Forsvarets årsrapport 2022.

Forsvaret. (2024). Økonomi, permisjon og fordelar. Hentet fra: https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/soldat/okonomi-permisjon-og-andre-gode

Forsvarsdepartementet (2024): Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Prop. 87 S. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacfff235d99/no/pdfs/prp20232024008700odddpdfs.pdf

Frey, Bruno S. (1992). Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation. Kyklos 45(2):161–84.

Friedman, Milton. (1967a). Why Not a Volunteer Army. New Individualist Review 4:3–9.

Friedman, Milton. (1967b). «Why not a Volunteer Army?» i The Draft: A Handbook of Facts and Alternatives, redigert av S. Tax. Chicago: University of Chicago Press.

Fyhn, T., Radlick, R.L. og Sveinsdottir, V. Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning. En analyse av unge i NEET-kategorien. 2:2021, NORCE.

Garfinkel, Michelle R. (1990). The Role of the Military Draft in Optimal Fiscal Policy. Southern Economic Journal 56(3):718–31.

Hansen, W. Lee, og Burton A. Weisbord. (1967). Economics of the Military Draft. The Quarterly Journal of Economics 81(3):395–421.

Hayes, Samuel H. (1967). A Military View of Selective Service. S. 7–22 i The Draft: A Handbook of Facts and Alternatives, redigert av S. Tax. Chicago: University of Chicago Press.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2018). Prop. 1S Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Helse- og omsorgsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). Handlingsplan Opptrappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/98a0bc1f3ef0410d8c4457a1e5ef6a73/no/pdfs/opptrappingsplan-for-heltid-og-god-bemanning-i-oms.pdf

Imbens, Guido, og Wilbert van Der Klaauw. (1995). Evaluating the Cost of Conscription in the Netherlands. Journal of Business and Economic Statistics 13:207–15.

Janowitz, Morris. (1967). The Logic of National Service. S. 73–90 i The Draft: A Handbook of Facts and Alternatives, redigert av S. Tax. Chicago: University of Chicago Press.

Jia, Z., Kornstad, T., Stølen, N. M., & Hjemås, G. (2023). Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2040. Rapporter 2032/2. Hentet fra: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/arbeidsmarkedet-for-helsepersonell-fram-mot-2040/_/attachment/inline/487396f0-0469-49de-8b79-092941ac346f:9861f0cf62d33b5643028f02e0e8f7c22f80a709/RAPP2023-02.pdf

Justis- og politidepartementet. (2011). Prop. 10 L (2011–2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Justis- og politidepartementet.

Kerstens, Kristiaan, og Eric Meyermans. (1993). The Draft Versus an All-Volunteer Force: Issues of Efficiency and Equity in the Belgian Draft. Defence Economics 4:271–84.

Kjelsaas, I., Pedersen, S., Halvorsen, C. & Aasen, I. Ø. 2024. Stiftelsers betydning for sosial inkludering: En analyse av stiftelsers arbeid med, og betydning for, sosial inkludering og forebygging. Menon-publikasjon nr. 17/2024.

KS. (2023). Statistikk om kommuneansatte. Hentet fra: https://www.ks.no/nye-kartregioner/norge-i-tall/statistikk-om-kommuneansatte/

Lau, Morten I., Panu Poutvaara, og Andreas Wagener. (2004). Dynamic Costs of the Draft. German Economic Review 5:381–406.

Lee, Dwight R., og Richard B. McKenzie. (1992). Reexamination of the Relative Efficiency of the Draft and the All-Volunteer Army. Southern Economic Journal 58(3):644–54.

Lorentzen, H., & Skinner, M. S. (2019). Frivillige i omsorgssektoren – muligheter og barrierer. Tidsskrift for Velferdsforskning, 4–24. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2611829/Lorentzen_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mejlbo, K. (2023). Økt bemanning fikk ned sykefraværet med 32 prosent. Hentet fra: https://www.utdanningsnytt.no/barnehagelaerer-bemanning-plantid/okt-bemanning-fikk-ned-sykefravaeret-med-32-prosent/365991

Meld. St. 5 (2022-2023). Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023-2032. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/Contentassets/9531df97616e4d8eabd7a820ba5380a9/No/Pdfs/Stm202220230005000dddpdfs.pdf.

Meld. St. 32 (2020 – 2021). Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1f2d9ff9a64db2967817b0b337702c/no/pdfs/stm202020210032000dddpdfs.pdf

Menon Economics. (2022). Utforming av en helseteknologiordning. Oslo: Direktoratet for e-helse.

Mulligan, Casey B., og Andrei Shleifer. (2005). Conscription as Regulation. American Law and Economics Review 7(1):85–111.

Nav. (2024). Uføretrygd. Hentet fra: Uføretrygd - nav.no

NOU 2011:11. (2011). Seriens redaksjon: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5fd24706b4474177bec0938582e3964a/no/pdfs/nou20112011001100odddpdfs.pdf

NOU 2016:13. (2016). Samvittighetsfrihet i arbeidslivet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/3f93bdb31a5942fba104512d4a3b8f00/no/pdfs/nou20162016001300odddpdfs.pdf

NOU 2020:2. (2020). Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/053481d65fb845be9a2b1674c35d6d14/no/pdfs/nou20202020000200odddpdfs.pdf

NOU 2023:4. (2023). Tid for handling - Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou20232023000400odddpdfs.pdf

NOU 2023:9. (2023). Generalistkommunesystemet - Likt ansvar – ulike forutsetninger. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42bd97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou20232023000900odddpdfs.pdf

NOU 2023:14. (2023). Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou20232023001400odddpdfs.pdf

NOU 2023:17. (2023). Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou20232023001700odddpdfs.pdf

Oi, Walter Y. (1967). The Economic Cost of the Draft. The American Economic Review 57(2):39–62.

Oslo Economics, OsloMet, & Ginnungagap. (2021). Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap. Rapport 2021-42. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf

OsloMet. (2020). SIFOs Referanse- budsjett for forbruksutgifter 2020. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6408/Referansebudsjett2020.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Pedersen, S., Rødevand, S., Kjelsaas, I., Haugen, F. og Albertsen, M.O. (2020). Utredning av byggskadeforsikring og -register. Menon-rapport nr. 119/2020. Hentet fra: https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-119-Utredning-av-byggskadeforsikring-og-register.pdf

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C., & Aalen, P. (2022). Ståa i norske kommuner – En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Menon-publikasjon nr. 46/2022. Hentet fra: https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Nielsen Hole, I., & Foseid, H. (2023a). Variasjon i kommunesektorens utfordringer. Menon-publikasjon nr. 49/2023. Hentet fra: https://www.ks.no/contentassets/0a7d1afa23704c63885787963e07118d/Menon-rapport-49-2023-Variasjon-i-kommunesektorens-utfordringer.pdf

Pedersen, S., Winther-Larsen, S., Rødal, M., & Ljøgodt Von Hanno, I. (2023b). Størrelse teller – En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge. Menon-publikasjon nr. 34/2023. Hentet fra: https://www.menon.no/wp-content/uploads/Menon-rapport-34-2023-Storrelse-teller.pdf

Pedersen, S., Ljøgodt Von Hanno, I., Kjelsaas, I., Westby, L. & Ringdal, R. (2024A): Evaluering av barnevernsreformen – andre statusrapport. Menon-publikasjon nr. 144/2024. Hentet fra: https://menon.no/prosjekter/evaluering-av-barnevernsreformen-andre-statusrapport-med-sokelys-pa-tiltaksbruk-og-tiltaksutvikling-i-kommunene?modal=download&id=19925

Pedersen, S., Thalberg-Hamnes, C., Storhaug Amari, M. & Kjelsaas I. (2024B): Kommunenes tilbud for å redusere digitalt utenforskap. Menon-publikasjon nr. 183/2024. Hentet fra: https://menon.no/prosjekter/kommunenes-tilbud-for-a-redusere-digitalt-utenforskap?modal=download&id=20613

Pedersen, S., Thalberg-Hamnes, C., Storhaug Amari, M. & Kjelsaas I. (2025): Samfunnsøkonomiske kostnader av mobbing i grunnskolen. Menon-publikasjon nr. 21/2025. Hentet fra: https://menon.no/prosjekter/samfunnsokonomiske-kostnader-av-mobbing-i-grunnskolen?modal=download&id=19931

Poutvaara, Panu, og Andreas Wagener. (2007a). Conscription: Economic Costs and Political Allure. The Economics of Peace and Security Journal 2(1): 6–15.

Poutvaara, Panu, og Andreas Wagener. (2007b). To Dra ft or not to Draft? Inefficiency, Generational Incidence, and Political Economy of Military Conscription. European Journal of Political Economy 23(4):975–87.

Poutvaara, Panu, og Andreas Wagener. (2009). The Political Economy of Conscription. CESifo Working Paper. No. 2821. Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute.

Rambøll og Menon Economics. (2022). Bemanningsutfordringene i helse- og omsorgssektoren - Utfordringsbildet og løsningsdimensjoner. KS og Spekter. https://www.ks.no/contentassets/a93715d6039a44bf865a0f1482462b84/Sluttrapport-Bemanningutfordringer-i-helse-og-omsorgssektoren-Ramboll-og-Menon.pdf

Ross, Thomas W. (1994). Raising an Army: A Positive Theory of Military Recruitment. Journal of Law and Economics 37:109–31.

Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2018). Sykefravær og sykepengeutgifter – kostnader og besparelser siden 2001. Rapport 25-2018. https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5bb488117817f70700fb0b83/1538557971678/R25-2018+Sykefrav%C3%A6r+og+sykepengeutgifter+%E2%80%93+kostnader+og+besparelser+siden+2001.pdf

Samfunnsøkonomisk analyse AS. (2023). Sykefravær i omsorgstjenesten. Rapport 31-2023. https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/652e7993a410004b14bc6328/1697544596902/R31-2023+Sykefrav

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2017). Ende der Dienstpflicht. Hentet fra: https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/zivi-sein/ende-der-dienstpflicht.html

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2021). Regeln. Hentet fra: https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/zivi-sein/einsatzplanung/regeln.html.

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2022). Was sind die gesetzlichen Vorgaben?. Hentet fra: https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/einsatzbetriebwerden/bedingung/vorgaben.html.

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2023). Das Wichtigste in Kürze. Hentet fra: https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/zivi-sein/ausbildungskurse/neuerungen-2016.html.

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2024a). Der Zivildienst in Zahlen. Hentet fra: Der Zivildienst in Zahlen (admin.ch)

Schweizerische Eidgenossenschaft. (2024b). Ihre Kosten. Hentet fra: https://www.zivi.admin.ch/zivi/de/home/einsatzbetriebwerden/bedingung/kosten.html.

Schweizerische Eidgenossenschaft. (u.d.). Dienstpflicht. Hentet fra: https://www.vtg.admin.ch/de/die-schweizer-armee/grundlagen/dienstpflicht.html.

Sjaastad, Larry A., og Ronald W. Hansen. (1970). The Conscription Tax: An Empirical Analysis. i Studies Prepared for the President's Commission on An All-Volunteer Armed Force (Volume II). Washington, D.C.: US Government Printing Office.

Statistisk sentralbyrå. (2015). Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. Samfunnsspeilet, 1/2015. Hentet fra: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/ungdom-som-verken-er-i-arbeid-eller-utdanning-art

Statistisk sentralbyrå. (2020). Nordmenn legger ned frivillig innsats verdt 78 milliarder. Hentet fra: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/nordmenn-legger-ned-frivillig-innsats-verdt-78-milliarder

Statistisk sentralbyrå. (2022a). 7 av 10 unge hadde jobb i fjor sommer. Hentet fra: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/antall-arbeidsforhold-og-lonn/artikler/7%20av%2010%20unge%20hadde%20jobb%20i%20fjor%20sommer

Statistisk sentralbyrå. (2022b). 13599: Framskrevet folkemengde 1. januar, etter kjønn, alder, innvandringskategori og landbakgrunn, i 15 alternativer 2022 - 2100. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/13599

Statistisk sentralbyrå. (2023a). 12971: Gjennomføring i videregående opplæring, etter fullføringsgrad, todelt utdanningsprogram og kjønn (F) 2006-2012 - 2016-2022. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/12971

Statistisk sentralbyrå. (2023b). Arbeidskraftkostnader. Hentet fra: https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/lonn-og-arbeidskraftkostnader/statistikk/arbeidskraftkostnader

Statistisk sentralbyrå. (2024a). 11417: Årslønn, utbetalt etter næring (19 grupper) 2015 - 2023. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/11417

Statistisk sentralbyrå. (2024b). 11421: Aldersfordelt månedslønn, etter kjønn, arbeidstid, sektor og næring 2015 - 2023. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/11421

Statistisk sentralbyrå. (2024c). 11964: Overganger til og fra videregående opplæring, etter overgang (F) 2015 - 2023. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/11964

Statistisk sentralbyrå. (2024d). 12450: Nærings- (85 grupper) og kjønnsfordelt sykefravær 2008K1 - 2023K4. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/12450

Statistisk sentralbyrå. (2024e). 13563: Kommunefordelt arbeidsstyrkestatus (inkl. NEET) for personer 15 år og eldre, etter bosted, alder og innvandringskategori (K) 2008 - 2022. Hentet fra: https://www.ssb.no/statbank/table/13563

Statistisk sentralbyrå. (2024f). Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger. https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/tilknytning-til-arbeid-utdanning-og-velferdsordninger#om-statistikken

Stortinget. (u.d.). Lovarbeidet. Hentet fra: https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/.

Sva. (u.d.). Häufige Fragen EO. Hentet fra: https://www.sva-bl.ch/de/ausgleichskasse/erwerbsersatz-fuer-militaer/zivildienst-eo/haeufige-fragen-eo

Warner, John T., og Beth J. Asch. (1996). The Economic Theory of a Military Draft Reconsidered. Defence and Peace Economics 7(4):297–312.

Warner, John T., og Beth J. Asch. (2001). The Record and Prospects of the All-Volunteer Military in the United States. The Journal of Economic Perspectives 15(2):169–92.

Warner, John T., og Sebastian Negrusa. (2005). Evasion Costs and the Theory of Conscription. Defence and Peace Economics 16(2):83–100.

Vedlegg 1 – Dokumentasjon av spørreundersøkelse

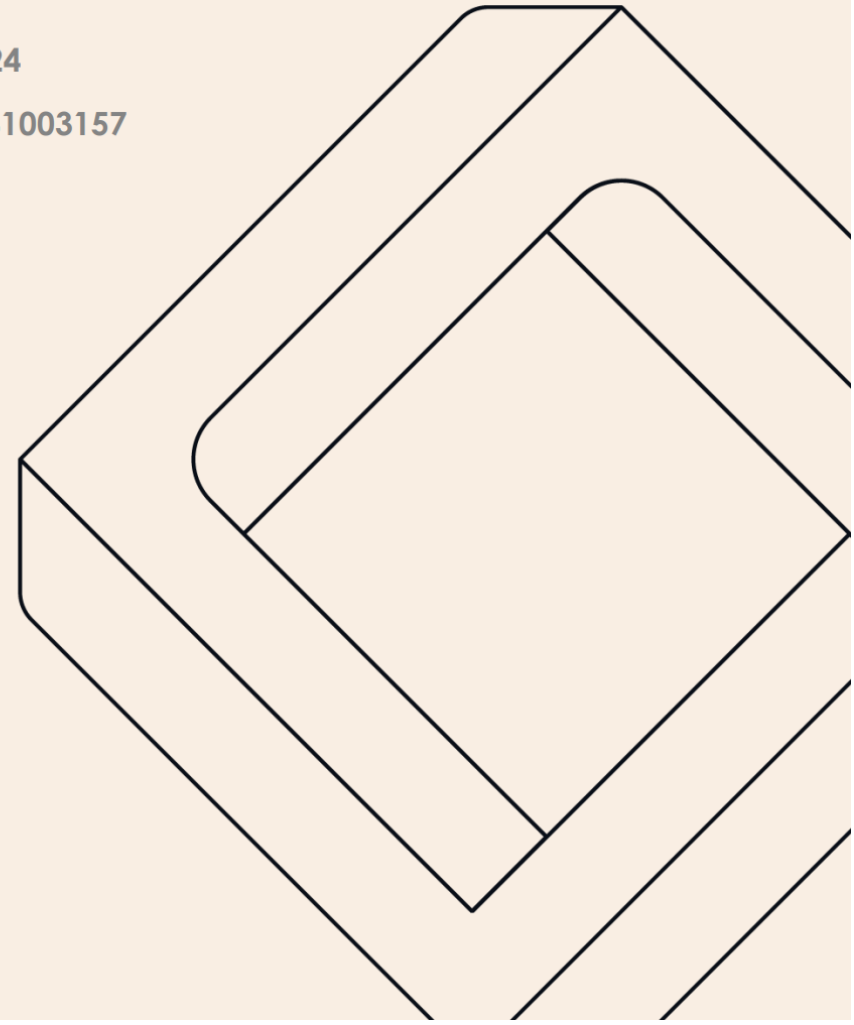
verian

Holdninger til frivillig samfunnstjeneste blant unge

Undersøkelsesdokumentasjon

Dato: 20.12.2024

Referanse: C441003157



Innhold

Innhold		1
1.	UNDERSØKELSESDESIGN	2
1.1	Innledning	2
1.2	Målgruppe	2
1.3	Utvalgsramme	2
1.4	Utvalgstrekning	4
2.	DATAINNSAMLING	5
2.1	Metode	5
2.2	Utsendingsmateriell	5
2.3	Feltperiode	5
2.4	Respons	6
3.	ENDELIG UTVALG	7
3.1	Netto utvalg	7
3.2	Vekting av endelig utvalg	7

Vedlegg 1: Spørreskjema – SMS invitasjon

Vedlegg 2: Datafil – Excel format (eget vedlegg)

Vedlegg 3: Statistiske tabeller (eget vedlegg)

1. UNDERSØKELSESDESIGN

1.1 Innledning

Verian har gjennomført datainnsamling for Menon i kartlegging av holdninger til frivillig samfunnstjeneste blant ungdom. Datagrunnlaget skal brukes i tilknytning til oppdrag for Kommunenes sentralforbund (KS).

1.2 Målgruppe

Målgruppe er norske ungdom i alderen 16-19 år, totalt ca. 265.071personer (Tabell 1.1)

Tabell 1.1. Befolkning etter alder, kjønn og bosted. Prosent, N=265.071.

		Alder				
Bosted	**Kjønn**	16	17	18	19	Total
1-Oslo og omegn	Menn	3.2	3.1	3.1	3.1	12.5
	Kvinner	3.0	3.0	2.9	3.0	11.9
	Sum	6.2	6.1	6.0	6.1	24.4
2-Resten av Østlandet	Menn	3.3	3.4	3.3	3.2	13.2
	Kvinner	3.0	3.1	3.1	3.0	12.2
	Sum	6.3	6.5	6.4	6.2	25.4
3-Sør- og Vestlandet	Menn	4.2	4.3	4.2	4.2	16.9
	Kvinner	4.1	4.1	4.0	4.0	16.1
	Sum	8.3	8.4	8.1	8.2	33.0
4-Trøndelag og Nord-Norge	Menn	2.2	2.2	2.2	2.2	8.9
	Kvinner	2.1	2.1	2.1	2.1	8.3
	Sum	4.3	4.3	4.3	4.3	17.2
5-Total	Menn	12.9	13.1	12.8	12.7	51.5
	Kvinner	12.2	12.2	12.0	12.1	48.5
	Sum	25.1	25.3	24.8	24.8	100.0

Målgruppen deler seg naturlig nok i fire like store kategorier etter alder og tilsvarende to kategorier etter kjønn, mens den regionale fordelingen har tyngdepunkter på Vestlandet og i Østlandsregionen.

1.3 Utvalgsramme

Fra populasjonen hentes et utvalg respondenter til datainnsamlingen. Populasjonsgrunnlaget er Kantar Medias befolkningsbase.[1] Basens bakgrunns kjennetegn, alder, kjønn og bosted, benyttes til å pre-stratifisere populasjonen forut for utvalgstrekningen. Stratifiseringen innebærer at populasjonen sorteres etter de demografiske kjennetegnene for å sikre at utvalget speiler populasjonen under trekningen (jfr. Tabell 1.1).

Det vil si, befolkningsbasen inneholder ikke annen relevant informasjon om målgruppen, slik som f.eks. utdanningsnivå, som man ellers kunne ha benyttet i utvalgstilretteleggingen. Det kunne i så måte ha vært hensiktsmessig å hente utvalget fra et aksesspanel da dette har ytterligere bakgrunnsinformasjon, men panelene er ikke store nok til å gi tilstrekkelig dekning i målgruppen for denne undersøkelsen.

[1] Alternativt ville utvalget kunne ha vært hentet fra Folkeregisteret. Dette er imidlertid ikke allment tilgjengelig for kommersiell bruk, og krever søknadsprosess for tilgang.

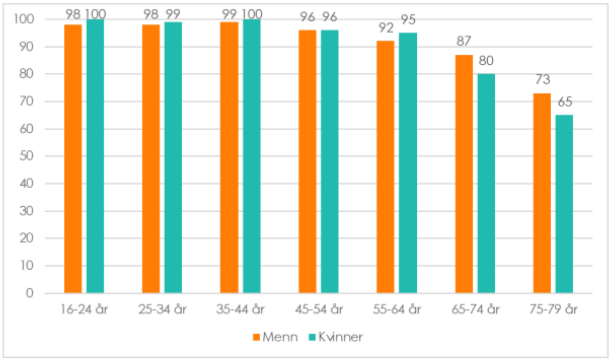
Responsen i en befolkningskartlegging er gjerne ikke eksakt kjent på forhånd, og avhenger av flere forhold, som tema, intervjutid, o.l. (se nedenfor). Erfaringsmessig vil det være særlig krevende å oppnå kontakt med ungdom. Det ble derfor tilrettelagt et bruttoutvalg med høyde for respons ned mot 2%. Videre ble utvalget tilrettelagt disproporsjonalt da befolkningsbasens dekning er noe lavere blant 16-17 åringer (som gjerne har telefonabonnement knyttet til foresatte) enn blant 18-19-åringene (Tabell 1.2).

Tabell 1.2. Brutto utvalg etter alder, kjønn og bosted. Prosent, n=48.303.

		Alder				
Bosted	**Kjønn**	16	17	18	19	Total
1-Oslo og omegn	Menn	1.8	2.1	3.6	3.6	11.0
	Kvinner	1.7	1.9	3.1	3.1	9.8
	Sum	3.5	4.0	6.7	6.7	20.8
2-Resten av Østlandet	Menn	2.3	2.7	4.3	4.3	13.7
	Kvinner	2.0	2.3	3.6	3.7	11.6
	Sum	4.4	5.1	7.9	7.9	25.3
3-Sør- og Vestlandet	Menn	3.5	3.8	5.7	5.9	18.9
	Kvinner	3.1	3.6	5.1	4.9	16.6
	Sum	6.6	7.3	10.8	10.8	35.5
4-Trøndelag og Nord-Norge	Menn	1.7	2.1	3.0	3.1	10.0
	Kvinner	1.6	1.7	2.5	2.5	8.3
	Sum	3.3	3.8	5.5	5.6	18.3
5-Total	Menn	9.4	10.7	16.7	16.8	53.6
	Kvinner	8.4	9.5	14.3	14.2	46.4
	Sum	17.8	20.2	31.0	31.0	100.0

Sammenliknet med hele populasjonen (Tabell 1.1) ser vi at de to yngste kohortene er noe underrepresentert (henholdsvis -7,3 og – 5,1 prosentpoeng) mens de to eldste er tilsvarende overrepresentert (begge + 6,2 prosentpoeng). Dette skyldes at alle tilgjengelige 16-17 åringer er hentet ut fra basen, mens det tilsvarende er satt et øvre tak på antall 18-19-åringer, gitt det totale utvalgsbehovet. Kjønnsfordelingen avviker bare med et par prosentpoeng mens den regionale fordelingen følger befolkningen (Oslo og omegn underrapporteres litt (-3.6 prosentpoeng) til fordel for Trøndelag/Nord-Norge (+2,5 prosentpoeng).

Figur 1.1. Andel av befolkningen som bruker internett daglig eller nesten daglig, etter alder og kjønn i 2023. Prosent. Kilde: SSB (11124: Hyppighet på internett- og PC-bruk siste 12 måneder (prosent), etter alder, statistikkvariabel, år og kjønn).[2]



[2] Nettpenetrasjonen blant kvinner over 65 år varierer noe fra år til år i den offisielle statistikken i begge retninger.

Når undersøkelsen gjennomføres på web, kreves internettilgang for å kunne delta. Andelen daglige nettbrukere i befolkningen 16-79 år har økt med om lag 20 prosentpoeng de siste ti årene, fra 74% i 2009 til 94% i 2023. De aller eldste er i mindre utstrekning på nett enn de yngre, men gitt målgruppens avgrensning til 16-19 åringer vil de aller fleste være tilgjengelige på nett (Figur 1.1).

1.4 Utvalgstrekning

Ønsket utvalg er 1.000 respondenter, representative for målgruppen.

Utvalget filtreres i ulike stier undervegs i intervjuet, og utvalgsstørrelsen er fastsatt med tanke på å tilrettelegge tilstrekkelig størrelse til å kunne analysere de minste rapporteringskategoriene med tilstrekkelig statistisk usikkerhet.

Respondentene er trukket tilfeldig innenfor strata til å delta i kartleggingen.

2. DATAINNSAMLING

2.1 Metode

Datainnsamlingen er gjennomført over Internett. Ettersom de fleste nordmenn etter hvert har fått nettilgang, brukes nettet i stigende utstrekning til intervjuundersøkelser.

Web-format gir stor fleksibilitet i utformingen av spørreskjemaet, og tillater for eksempel komplekse spørsmålsbatterier og filterstrukturer (slik tilfellet er i denne undersøkelsen), avspilling av lyd, vising av bilder, etc. Elektronisk kommunikasjon gir rask gjennomføring til lav pris. Særlig koplet mot befolkningsbasen er dette en effektiv metode, både når det gjelder utvalgets kvalitet og innsamlingskostnad.

Spørreskjemaet er sendt ut med SMS, bestående av kort invitasjonstekst samt lenke til spørreskjemaets adresse på Internett.

2.2 Utsendingsmateriell

Utsendingsmateriellet består av SMS-invitasjonen og spørreskjemaet.

SMS-tekstens utforming er kritisk. På den ene side skal den av hensyn til utsendingskostnad og lese-vennlighet være kortest mulig. Samtidig må den være forståelig og motiverende nok til at respondentene åpner spørreskjemaet. Bl.a. ble det understreket at intervjuet kun ville ta noen minutter, og at man kunne delta i trekning av gevinster.

Menon leverte utkast til spørreskjema, som ble justert og endelig tilrettelagt i samarbeid med Verian. Skjemaets innledning følger opp SMS-intensjonen, der de finner utfyllende undersøkelsesinformasjon og ytterligere deltakelsesmotivasjon. slik at de fortsetter intervjuet. Skjemaet inneholder ellers tretten spørsmål, der noen inngår i filterstruktur, andre i svarbatterier. Ettersom de demografiske kjennetegnene er tilgjengelige i befolkningsbasen, hektes disse på utvalget i etterkant.

Intervjuets lengde i en standard befolkningsundersøkelse (avhengig av tema/motivasjon), påvirker både rekrutteringsmuligheter, frafall undervegs i utfyllingen samt svarkvalitet mot slutten av intervjuet. 15 minutter settes gjerne som øvre grense for et web-intervju. Median intervjutid i denne undersøkelsen er 3 minutter, og dermed godt innenfor grensen. Kort intervju er imidlertid avgjørende for deltakelse i denne målgruppen og når invitasjonen går ut med SMS.

SMS invitasjonstekst og spørreskjema finnes i Vedlegg 1.

2.3 Feltperiode

Arbeidet med undersøkelsen startet ultimo september 2024, inklusive design og tilrettelegging av bruttoutvalget, med henblikk på feltoppstart i månedsskiftet oktober/november. Det tok imidlertid noe tid frem til faktisk oppstart av datainnsamlingen, da Menon hadde behov for tid til dialog med oppdragsgiver KS. Utsettelsen antas imidlertid å ha hatt begrenset betydning for respondentenes tilgjengelighet da de færreste bytter telefonnummer i løpet av et par måneder. Arbeidet med spørreskjemaet ble gjenopptatt medio november.

Undersøkelsen ble pilotert 02.12, og piloten sendt Menon til vurdering. Testen indikerte ingen umiddelbare justeringsbehov i spørreskjemaet. Undersøkelsen ble deretter sendt ut i

to puljer, samtidig som den endelige utvalgsstørrelsen ble løpende kontrollert. Feltarbeidet ble avsluttet den 15.12, og endelig fil oversendt Menon.

2.4 Respons

Responsen i en undersøkelse rettet mot ungdom, er som nevnt vanligvis lavere enn i et generelt befolkningsutvalg ettersom de yngste gjerne er vanskeligst å få tak i og mindre motivere til deltakelse. Ved å invitere med SMS når man imidlertid direkte ut til de unges egen telefon.

Invitasjon ble sendt til 26.000 respondenter fra bruttoutvalget (Tabell 3.1).

Tabell 3.1. Frafall og respons.

Status	**Antall**
Utsendinger	26.000
Ikke kontakt	-
Kontakt*	3.221
Frafall:	
Ufullstendig utfylling	2.188
Teknisk problem	-
Intervju	1.028
Kontakt (prosent av utsendte)	12
Respons (prosent av kontaktede)	47
Respons (prosent av utsendte)	4

**Med kontakt mener vi de som har åpnet lenken til spørreskjemaet. Vi registrerer ikke hvem som åpner e-posten, da dette trigger diverse varslingssystemer hos mottakerne..*

Invitasjonen ble åpnet av 3.221 inviterte (12%). Blant de kontaktede ble besvarelsen avbrutt i 2.188 tilfeller. Dette er typisk respondenter som klikker på skjemalenken, for å se hva det gjelder, men som deretter avbryter umiddelbart. 1.028 returnerte imidlertid fullstendig besvarelse (47% av kontaktede og 4% av inviterte). Feltarbeidet avsluttes når det ønskede utvalget er oppnådd, og responsen underestimeres da relativt til potensielle etternølere.

Ni av ti respondenter (91%) ønsket å bli med i trekningen av gavekort, hvilket antyder at intensiveringen har hatt effekt. Samtidig kan det ikke utelukkes at slik insentivering bidrar til å mobilisere de mest interesserte i denne type belønning, som da dels kan være knyttet til undersøkelsens tema.

3. ENDELIG UTVALG

3.1 Netto utvalg

Det endelige utvalget utgjør som nevnt 1.028 respondenter med komplette intervju.

Utvalget sammenstilles med panelfordelingen, for å vurdere om datainnsamlingen har tilført systematisk utvalgsskjevhet (Tabell 3.1).

Tabell 3.1. Netto utvalg etter alder, kjønn og bosted. Prosent, n=1.028.

		Alder				
Bosted	**Kjønn**	16	17	18	19	Total
1-Oslo/Akershus	Menn	2.0	1.6	2.4	1.8	7.7
	Kvinner	1.5	2.2	2.2	2.3	8.3
	Sum	3.4	3.8	4.7	4.1	16.0
2-Resten av Østlandet	Menn	2.9	2.5	3.5	2.3	11.3
	Kvinner	2.1	3.3	4.6	2.9	13.0
	Sum	5.1	5.9	8.1	5.3	24.3
3-Sør- og Vestlandet	Menn	5.5	6.0	5.4	4.1	20.9
	Kvinner	5.0	5.6	6.0	3.7	20.2
	Sum	10.4	11.5	11.3	7.8	41.1
4-Trøndelag og Nord-Norge	Menn	1.8	2.9	2.7	1.6	9.0
	Kvinner	2.4	2.3	2.6	2.1	9.6
	Sum	4.2	5.3	5.4	3.7	18.6
5-Total	Menn	12.1	13.0	14.1	9.8	48.9
	Kvinner	11.0	13.5	15.4	11.1	51.1
	Sum	23.1	26.5	25.3	29.6	100.0

Det endelige utvalget speiler overveiende populasjonen:

- Størst avvik finner vi for underrepresentasjon av Oslo/Akershusregionen (-8,4 prosentpoeng) med en tilsvarende overrepresentasjon av Sør-/Vestlandet (+8,1 prosentpoeng).
- Det lille mannsoverskuddet i bruttoutvalget er snudd til tilsvarende kvinneoverskudd nå (+2,6 prosentpoeng).
- 19 åringer overrapporteres (+4,8 prosentpoeng) særlig på bekostning av 16-åringene (--2,0 prosentpoeng). Den endelige aldersfordelingen ligger faktisk nærmere populasjonsfordelingen enn bruttoutvalget, hvilket tilsier at datainnsamlingen har bidratt til å forbedre utvalgskvaliteten langs denne dimensjonen.

3.2 Vekting av endelig utvalg

Det endelige utvalget er veiet i henhold til populasjonsfordelingen for å korrigere de mindre avvikene oppstått under utvalgstilretteleggingen og datainnsamlingen (Tabell 3.2).

Tabell 3.2. Vektematrise, netto utvalg. N=1.028.

Indikator	Verdi
Snitt	1.0000
Standard avvik	0.2891
Min	0.6363
Max	1.8749
Median	0.9204

Bakgrunn	Popula-sjon	Vekt	Vektet fordeling
Oslo og Akershus	65477	0.247082	24.71%
Rest Østland	66432	0.250686	25.07%
Sør/Vestland	87410	0.329848	32.98%
NordNorge/Trøndelag	45682	0.172384	17.24%
16 år	66527	0.251044	25.10%
17 år	67045	0.252999	25.30%
18 år	65713	0.247973	24.80%
19 år	65716	0.247984	24.80%
Jente	128583	0.485217	48.52%
Gutt	136418	0.514783	51.48%

Vedlegg 1 - Utsendingsmateriell

V1.1 SPØRRESKJEMA

MENON- FRIVILLIG SAMFUNNSTJENESTE

velkommen

Velkommen til denne undersøkelsen om frivillig samfunnstjeneste for unge voksne. Frivillig samfunnstjeneste betyr at staten innfører en ordning der unge voksne kompenseres for å tilbringe en periode av livet sitt på å jobbe med viktige samfunnsfunksjoner, for eksempel helse- og sosialarbeid. Vi er ute etter din mening om hvordan samfunnstjeneste kan gjøres til en attraktiv mulighet for deg og dine jevnaldrende.

Ved å delta vil du være med i trekningen av 5 gavekort a kr 1000.

Vi starter med noen spørsmål om din situasjon.

Menon Economics gjennomfører undersøkelsen på vegne av Kommunesektorens organisasjon (KS). Ved spørsmål, ta kontakt med Henrik Schwabe på e-post henrik.schwabe@menon.no.

spm1

Har du fullført videregående opplæring?

- ❍ Ja, jeg har fullført videregående skole
- ❍ Nei, jeg er fortsatt elev på videregående skole
- ❍ Nei, jeg har sluttet på videregående skole
- ❍ Nei, jeg har aldri begynt på videregående skole

CONDITION

f('spm1').any('2')

true	false
Question spm2()	

spm2

Er det sannsynlig at du ikke vil fullføre videregående opplæring?

- ❍ Ja
- ❍ Nei
- ❍ Vet ikke

END

Condition f('spm1').any('2')

CONDITION

f('spm1').any('1', '3', '4')

true	false
Question spm3()	

spm3

Hva gjør du i år?

Flere svar mulig

- ❑ Jeg studerer (universitet, høyskole eller fagskole)
- ❑ Jeg avtjener militær førstegangstjeneste
- ❑ Jeg går på folkehøyskole
- ❑ Jeg jobber (heltid eller deltid)
- ❑ Jeg er arbeidsledig og søker jobb
- ❑ Jeg tar en pause fra skole eller arbeid
- ❑ Jeg reiser
- ❑ Annet, vennligst spesifiser her:... _____

END

Condition f('spm1').any('1', '3', '4')

CONDITION

f('spm1').any('2')

true	false
Question spm4()	

spm4

Hva ser du for deg å gjøre året etter at du er ferdig med videregående opplæring?

Flere svar mulig

- ❑ Studere (universitet, høyskole eller fagskole)
- ❑ Avtjene militær førstegangstjeneste
- ❑ Gå på folkehøyskole
- ❑ Jobbe (heltid eller deltid)
- ❑ Jeg skal ta en pause fra skole eller arbeid
- ❑ Jeg skal reise
- ❑ Annet, vennligst spesifiser her: ..._____

END

Condition f('spm1').any('2')

spm5

Jeg ønsker å gjennomføre førstegangstjeneste i Forsvaret

❍ Stemmer bra
❍ Stemmer ganske bra
❍ Vet ikke
❍ Stemmer dårlig
❍ Stemmer ikke i det hele tatt

spm6

Hvor ofte trener du nå?

❍ Sjeldnere enn 1 gang i uka
❍ 1–2 ganger i uka
❍ 3–4 ganger i uka
❍ 5 ganger i uka eller mer

spm8

I det følgende vil du møte spørsmål som handler om hva som skal til for at du ønsker å gjennomføre frivillig samfunnstjeneste. Ta utgangspunkt i at frivillig samfunnstjeneste innebærer at du vil:

Utføre arbeid innen pleie og omsorg av eldre i et år. Tjenestegjøre der behovet er størst, men ditt ønske vil tas med i vurderingen av hvor i landet du blir plassert. Jobbe sammen med jevnaldrende, under kvalifisert veiledning. Motta skattefrie dagpenger på 220 kroner (tilsvarer 6 630 kroner per måned) gjennom tjenesteperioden og 42 500 kroner ved avsluttet tjeneste. Få gratis kost og losji. Motta syv gratis hjemreiser årlig og 90 prosent rabatt på kollektivtransport. Få 2 studiepoeng for fullført tjeneste. Få dekket bostedsutgifter dersom du har bodd i din nåværende bopel mer enn 4 måneder før tjenestestart. Si at det ble opprettet en frivillig samfunnstjeneste som beskrevet over. Ønsker du å gjennomføre samfunnstjeneste?

Ja

❍ Nei
❍ Vet ikke

CONDITION	f('spm8').any('1')	
	true	false
	Question spm9()	

spm9

Hva er årsaken til at du ønsker å gjennomføre samfunnstjeneste?

Flere svar mulig

❑ Ønske om å hjelpe andre mennesker
❑ Muligheter for personlig utvikling
❑ Ønske om å møte nye mennesker og utvide nettverket mitt
❑ Ønske om å teste ut en mulig yrkesvei
❑ Ønske om å få karrierefordeler
❑ Bidra til et mer bærekraftig og rettferdig samfunn
❑ Gjøre noe meningsfullt og givende
❑ Annet, vennligst spesifiser her: …_____

❍ Vet ikke

END | Condition f('spm8').any('1')

CONDITION | f('spm8').any('2')

true	false
Question spm10()	

spm10

Du ønsker ikke å gjennomføre frivillig samfunnstjeneste, slik den er beskrevet ovenfor. Ønsker du å gjennomføre den hvis…

	Ja	Nei
… tjenestetiden blir redusert fra 1 år til 6 måneder?	☐	☐
… studiepoengene for godkjent tjeneste øker fra 2 til 4 studiepoeng?	☐	☐
… du får ta førerkort gratis ila. tjenestetiden?	☐	☐
… du får tjenestegjøre sammen med 1–3 venner du kjenner fra før?	☐	☐

Scale mask

spm11

Ville du ønsket å gjennomføre samfunnstjeneste hvis betalingen du mottok økte fra 220 til 440 kroner per dag? Det tilsvarer en økning fra 6 630 til 13 260 kroner per måned. Du vil fortsatt motta 42 500 kroner ved avsluttet tjeneste.

❍ Ja
❍ Nei

spm12

Ville du ønsket å gjennomføre samfunnstjeneste hvis betalingen du mottok økte fra 220 til 880 kroner per dag? Det tilsvarer en økning fra 6 630 til 26 520 kroner per måned. Du vil fortsatt motta 42 500 kroner ved avsluttet tjeneste.

❍ Ja
❍ Nei

spm13

Si at du får betalt 220 kroner per dag. Dersom én eller flere av disse arbeidsoppgavene inngikk i tjenesten, istedenfor pleie og omsorg av eldre, ville det ha gjort at du ønsket å utføre samfunnstjeneste?

Flere svar mulig

- ❑ Ja, undervisningsassistent på grunnskolen eller barnehageassistent
- ❑ Ja, digital hjelp til personer med manglende digitale ferdigheter
- ❑ Ja, restaurering av natur
- ❑ Ja, sosialt arbeid med ungdom
- ❍ Nei, ingen av de ovennevnte arbeidsoppgavene ville gjort at jeg takket ja

END | Condition f('spm8').any('2')

gavekort

Ønsker du å være med i trekningen av 5 gavekort a kr 1000?

- ❍ Ja
- ❍ Nei

CONDITION | f('gavekort').any('1')

true	false
Question adresse()	

adresse

Her kan du registrere ditt navn og epostadresse for å være med i trekningen av gavekort.

Navn:
Epost:

END | Condition f('gavekort').any('1')

takk

Takk for at du svarte på spørreundersøkelsen! Du er med i trekning av gavekort på 1 000 kroner.

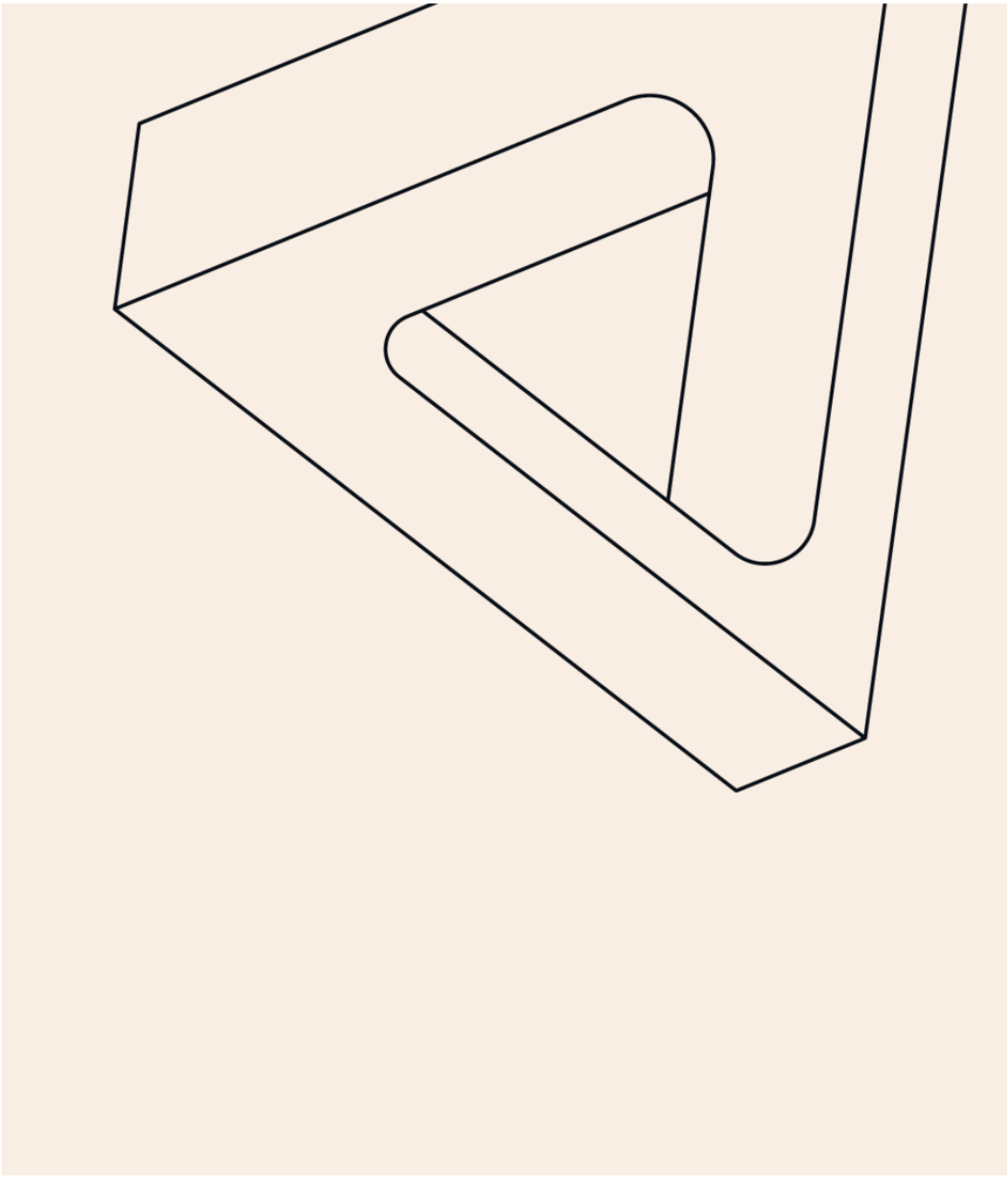
Bakgrunnsspørsmål etterkoples på fra befolkningsbasen:
Bosted, kjønn, alder.

V1.2 SMS-INVITASJON

Hei,
Hva tenker du om å være frivillig? Tar bare 5 min. – delta i trekning av gavekort!
[URL]
Hilsen Kommunesektorens organisasjon (KS)

verian

Powering decisions
that shape the world.



Vedlegg 2 – Tapte skatteinntekter og skattegevinster for staten

En eventuell innføring av samfunnstjeneste vil påvirke det offentlige finansieringsbehovet gjennom endrede skatteinntekter. Dette har direkte sammenheng med alternativkostnaden for de tjenestegjørende, som taper (se delkapittel 9.4). Samfunnstjeneste har implikasjoner for statens forventede skatteinntekter på to måter: 1) i form av endret forventet livsløpsinntekt for de som alternativt ville studert eller jobbet, 2) i form av reduserte sosiale ytelser.

Tapte skatteinntekter for de som alternativt ville studert eller jobbet. Samfunnstjeneste antas å medføre redusert forventet livsløpsinntekt, i form av tapt arbeidsinntekt tilsvarende tjenesteperioden og en forskjøvet (redusert) produktivitet gjennom arbeidslivet, for tjenestegjørende som alternativt ville studert eller arbeidet. En lavere forventet livsløpsinntekt for disse gruppene vil gi bortfall av skatteinntekter for staten. Staten vil i tillegg oppleve et direkte tap av skatteinntekter for de som alternativt ville arbeidet, som ellers ville vært sysselsatt i skattepliktig sivilt arbeid, men som nå sysselsettes gjennom en samfunnstjeneste med skattefri tjenestekompensasjon.

Tapte skatteinntekter utgjør differansen mellom skatteinntekt fra de ulike gruppenes livsløpsinntekter. Skattesatsen har betydning for størrelsen på de tapte skatteinntektene, og forventes å øke over tid som følge av inntektsvekst gjennom et arbeidsliv. For å unngå at skattekostnadene undervurderes, har vi lagt til grunn en gjennomsnittlig inntektsskatt på 50 prosent over et livsløp. Vi finner derfor at hver tjenestegjørende som alternativt hadde studert bidrar til tapte skatteinntekter på 340 000 kroner og at hver tjenestegjørende som alternativt ville jobbet bidrar til tapte skatteinntekter lik 265 000 kroner.

Sparte reduserte trygdeytelser. Dersom samfunnstjeneste kan redusere omfanget av ungt utenforskap, vil dette avlaste offentlige finanser i form av bortfall av ytelser for denne gruppen. I våre beregninger legger vi til grunn at tjenestegjørende, som ellers ville befunnet seg i utenforskap, sysselsettes under samfunnstjeneste og dermed reduserer offentlige ytelser (AAP eller trygd) under tjenesteperioden. Et redusert finansieringsbehov gir staten en skattegevinst.

Ifølge SSB var 3 prosent i alderen 15–29 år mottakere av arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2024e). I mangel av detaljert statistikk for ytelsesmottakere i aldersgruppen 19 år, gjør vi en forenkling ved å anta at andelen som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd er likt fordelt gjennom aldersgruppen. Det betyr at 3 prosent av kohortene med 19-åringer håndteres som mottakere av arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.[31] Den potensielle skattegevinsten for disse personene har vi satt lik 316 000 kroner, som tilsvarer NAV sine satser for unge uføretrygdede.

Merk at både tapte skatteinntekter og skattegevinster ikke er samfunnsøkonomiske kostnader i seg selv. Skattefinansieringskostnaden fra endrede skatteinntekter som følger av samfunnstjeneste utgjør en samfunnsøkonomisk kostnad.

[31] Det er usikkert hvorvidt dette er et høyt eller lavt anslag på antall 19 åringer som mottar trygdeytelser fra staten. Basert på at aldersgruppen 15-29 år utgjør en bred gruppe, anser vi vårt anslag som et konservativt anslag på antall 19 åringer som er trygdemottakere.

Menon Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no