

Inger Lise Skog Hansen og
Arne Backer Grønning

Nye velferdssignaler

En analyse av stortingsmeldinger og
offentlige utredninger om velferdspolitikken



Inger Lise Skog Hansen og Arne Backer Grønningsæter

Nye velferdssignaler

En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken

Med bidrag fra Hanne Bogen, Heidi Gautun, Åsmund Hermansen, Bjørn R. Lescher-Nuland, Tove Midtsundstad og Kaja Reegård

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-766-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-767-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Bård Løken / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Innledning	7
Bakgrunn for prosjektet. Velferdssignaler	9
Den norske velferdsmodellen og velferdspolitikken utvikling.....	10
Utvalg av offentlige dokumenter	13
Analytiske dimensjoner – utviklingstrekk	15
Arbeidslinje	15
Insentiver	18
Universalisme vs. selektive ordninger	20
Nye styrings- og organisasjonsformer	22
Frivillig sektor.....	25
Brukerretting / brukerperspektiv	27
Kvalitet og kompetanse	28
Rettsliggjøring	30
Stat – kommune	33
Samarbeid og samordning	35
Tilsyn og kontroll.....	38
Oppsummering.....	39
Nye velferdssignaler?	41
Problemforståelsen i perioden.....	41
Velferdspolitiske grep.....	42
Men hva så?.....	43
Grunnprinsippene i velferdsmodellen	45
Referanser	47
Vedlegg 1 Resymé av Velferdssignaler	49
Vedlegg 2 Presentasjon av de femten dokumentene	52
Vedlegg 3 Oversikt over NOUer innen velferdsområdet.....	85

Forord

Diskusjonene om utviklingen av velferdsstaten handler om hvilke ideer vi har om hva som er god velferd og om hvordan vi utvikler tiltak for å gjennomføre disse ideene, det vil si sosialpolitisk praksis. I denne rapporten konsentrerer vi oss ikke om praksis, men om det vi har kalt velferdspolitiske signaler, eller det vi kan kalle morgendagens ideer om god velferd. De velferdspolitiske signalene finner vi ved å se på de ideene som presenteres i en rekke offentlige utredninger og meldinger om hvordan en ser for seg at velferds- og sosialpolitikken skal utvikles.

I 1994 gjennomførte Fafo prosjektet «Velferdssignaler». Brundtland-regjeringen hadde varslet den største og mest systematiske gjennomtenkningen av velferdspolitikken i etterkrigstiden. Fellesorganisasjonen (FO) ga Fafo i oppdrag å gå igjennom aktuelle offentlige utredninger og stortingsmeldinger for å klargjøre hvilke problemer som ble oppfattet som de mest sentrale i velferdspolitikken, hvilke løsninger som ble foreslått og hvilke ideologiske oppfatninger som kunne sies å ligge til grunn for forslagene. Resultatene fra prosjektet ble presentert i en Fafo-rapport kalt «Velferdssignaler. En analyse av offentlige utredninger om velferdsstatens framtid» (Dahl m.fl. 1994) (et resymé finnes i vedlegg 1). Denne rapporten er en første oppfølging av Velferdssignaler fra 1994. Vi har valgt å kalle prosjektet «Nye velferdssignaler». Hensikten er å gjøre en ny vurdering av velferdspolitikken, anno 2010, og undersøke om problemforståelsen, løsningsforslagene og ideologien bak velferdspolitikken har endret seg de siste 15 årene. I enkelte sammenhenger har det blitt hevdet at velferdspolitikken har gjennomgått så store endringer at velferdsstaten nærmest er undergravet (Wahl 2009). Andre studier konkluderer med at hovedlinjene i velferdspolitikken har ligget forholdsvis fast (Dølvik m.fl. 2007, Berge m.fl. 2009). Denne rapporten er første del av prosjektet Nye velferdssignaler. Planen er å følge opp med en mer omfattende undersøkelse.

Prosjektet er forankret i gruppe for Velferdsforskning ved Fafo. Hanne Bogen, Heidi Gautun, Arne Backer Grønningsæter, Inger Lise Skog Hansen, Åsmund Hermansen, Bjørn R. Lescher-Nuland, Tove Midtsundstad og Kaja Reegård har deltatt i gjennomgangen av stortingsmeldinger og rapporter, og i diskusjoner av disse. Inger Lise Skog Hansen har vært prosjektleder, og har sammen med Arne Backer Grønningsæter skrevet rapporten fra prosjektet. Jon M. Hippe har gitt kritiske og konstruktive innspill til rapportutkast.

Det har vært gjennomført ett referansemøte for prosjektet. På dette møtet deltok Mimmi Kvisvik, Cato Brunvand Ellingsen og Karoline Bakka Hjertø fra FO, Helene

Bank fra For Velferdsstaten og Kristin Clemet fra Civita. Tusen takk til dem for konstruktive og gode kommentarer. Takk til FO som har gitt oss mulighet til å utføre dette prosjektet og for godt samarbeid i prosjektperioden. Og som alltid; takk til Fafos informasjonsavdeling for forståelse og bistand i ferdigstilling av rapporten.

Fafo, november 2010

Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder)

Innledning

Velferdspolitikken skaper ofte engasjement. Denne høsten har igjen franskmennene stormet ut i gatene, nå til forsvar for pensjonsrettighetene sine. Også andre steder i Europa skaper velferdspolitikken høylytte diskusjoner. Det er ikke rart. Det handler om helse, omsorg, pensjon, rettigheter under sykdom, vern mot fattigdom og sosial nød. Det er en politikk som angår alle. I Norge er det få som stormer ut i gatene til forsvar for sosiale rettigheter, men så har ikke innstramningene etter finanskrisen vært like stor i Norge som i mange andre land i Europa.

Denne høsten har det likevel pågått en høylytt diskusjon om blant annet hvem som har «æren» for velferdsstaten, og hvorvidt det er behov for å slippe flere aktører til i tjenesteproduksjonen. Vi har vært vitne til at nestleder i AP Helga Pedersen ble så irritert over Høyres kritikk av regjeringens velferdspolitikken, at hun ba Erna Solberg klappe igjen. Pedersen hevdet at Solberg «leker sosialdemokrat» (Dagsavisen 08.10.2010). Bakgrunnen var at Solberg brukte utviklingen når det gjaldt personer utenfor arbeidsmarkedet, og ba om mer skreddersøm for å få flere funksjonshemmede ut i arbeid. Pedersen svarte at «Høyres politikk vil aldri bidra til et mer inkluderende arbeidsliv. Det provoserer meg at Erna Solberg later som noe annet».

Esping-Andersen (1990) har utviklet en typologi over ulike velferdsstatsregimer og klassifiserer Norge og de øvrige nordiske landene som sosialdemokratiske velferdsstater. Det gjør han blant annet på bakgrunn av den historiske rollen som de sosialdemokratiske partiene og fagbevegelsen har spilt i Skandinavia. Karakteristiske trekk er stor grad av universelle rettigheter og at staten har hovedansvaret for velferdsordningene. Dette i motsetning til liberale velferdsstatsregimer med stor grad av behovsprøving av velferdsordninger, begrensede universelle rettigheter og beskjeden sosialforsikring, og konservative eller korporative velferdsregimer hvor arbeidsmarkedstilknytning har stor betydning for tilgangen til velferdsordninger, og der familien er den viktigste velferdsprodusenten.

Den norske velferdsmodellen kan ikke forstås uavhengig av den overordnede nordiske modellen, eller arbeidslivs- og velferdsmodellen. Denne modellen blir tradisjonelt beskrevet som å ha tre grunnpillarer: a) Lønnspolitikken, med kollektive avtaler og lokalt partssamarbeid, b) markedsøkonomisk politikk og næringspolitikk, c) velferdsstaten – med inntektssikring, tjenester og aktiv arbeidsmarkedspolitikken (Dølvik 2007, Barth og Moene 2008). Modellen er basert på utstrakt trepartssamarbeid mellom partene i

arbeidslivet og myndighetene. Utviklingen i velferdspolitikken må derfor også forstås i lys av den makroøkonomiske situasjonen og styrkeforholdet mellom partene.

Hvor stor forskjell er det egentlig på velferdspolitikken ført av ulike regjeringer i Norge? Hvor store ideologiske forskjeller kommer til uttrykk i stortingsmeldinger og offentlige utredninger? Dersom vi ser tilbake på det siste tiåret, har vi fått flere store velferdspolitiske reformer, men alle reformene har i stor utstrekning vært basert på bred politisk oppslutning. Dette gjelder sykehusreformen, NAV-reformen, barnevernreformen og pensjonsreformen. Samtidig vet vi at for flere av reformene har prosessen fram mot endelig behandling i Stortinget vært preget av motsetningsfylte forhandlinger mellom partene. Et eksempel er pensjonsreformen, hvor det var store spenninger mellom partene helt fram til endelig kompromiss i Stortinget.

I dette prosjektet går vi nærmere inn på utviklingen i velferdspolitikken de siste 15 årene. Oppmerksomheten rettes mot et utvalg stortingsmeldinger og offentlige utredninger på velferdsfeltet. Prosjektet er en oppfølging av rapporten Velferdssignaler, skrevet av Fafo i 1994 på oppdrag fra FO (Dahl m.fl. 2004). Vi har hatt følgende overordnede problemstilling for prosjektet: Er de velferdspolitiske endringene de siste 15 år av en slik karakter at de gir signal om en kvalitativt ny velferdspolitikk som rokker ved prinsippene for den norske velferdsmodellen?

Grunnlaget for studien er elleve stortingsmeldinger og fire offentlige utredninger (NOUer) på velferdsfeltet. I disse meldingene undersøker vi følgende:

- Hva slags problemer er meldingene/utredningene ment å finne løsninger på,
- i hvilken grad foreslår myndighetene/utvalgene nye velferdspolitiske grep,
- innebærer de velferdspolitiske grepene/tilpasningene avvik fra det vi anser som kjerneelementer i den nordiske velferdsmodellen, og
- kan det pekes ut noen (nye) hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av de framlagte dokumentene?

I lesingen av denne rapporten er det viktig å ta hensyn til at de signaler som kan leses ut av de offentlige utredningene (NOUer) og de som kommer til uttrykk som konkrete politiske forslag i stortingsmeldinger, ikke nødvendigvis er fullt samsvarende med praksis. Offentlige utvalg står fritt til å komme med forslag innenfor det området de har mandat til å utrede, og myndighetene står på samme måte fritt til å plukke de forslagene som oppleves som mest relevante/politisk gjennomførbare. Det er dermed ikke gitt at de signalene som kan leses ut av en offentlig utredning noen gang blir gjeldende politikk. Likevel er offentlige utredninger viktige for å forstå den velferdspolitiske utviklingen, da utvalgene nedsettes på grunnlag av myndighetenes problemforståelse. Dermed gir utredningene informasjon om hvilke velferdspolitiske områder myndighetene retter oppmerksomheten mot. Men heller ikke stortingsmeldinger gir et fullstendig bilde

av hvordan velferdspolitikken utføres i praksis. Stortingsmeldinger skal gjennom en behandling i Stortinget, i tillegg til at blant annet tildelingsbrev fra fagdepartementene, retningslinjer, rundskriv og andre styringsdokumenter har betydning for hvordan velferdspolitikken implementeres i praksisfeltet. Det er derfor viktig å være bevisst på at det vi leser ut av disse offentlige utredningene og meldingene er velferdspolitiske *signaler*.

Prosjektet er lagt opp til å gjennomføres i to faser. I denne første fasen er 15 dokumenter lagt til grunn for undersøkelsen, dette er fire NOUer og elleve stortingsmeldinger. På bakgrunn av disse dokumentene har vi undersøkt sentrale velferdspolitiske signaler i perioden. I vedlegg 2 finnes en kort beskrivelse av alle de 15 dokumentene. Vi gjør deretter en foreløpig analyse av hvorvidt disse velferdspolitiske signalene utfordrer hovedtrekk ved den norske velferdsmodellen. I tillegg har vi laget en oversikt over alle offentlige utredninger og stortingsmeldinger på et definert område av velferdspolitikken de siste 15 årene (se vedlegg 3). Fase 2 av prosjektet vil være å velge ut noen spesifikke politikkområder, og gå inn i en grundigere diskusjon om problemforståelse, reformforslag og politisk respons. Hensikten her vil være å analysere de politiske endringene i lys av om de representerer et velferdspolitisk systemskifte.

Bakgrunn for prosjektet. Velferdssignaler

Rapporten Velferdssignaler ble skrevet på et tidspunkt hvor det var stor politisk diskusjon om velferdspolitikken, og der det ble gitt signaler om politiske endringer. Brundtland-regjeringen hadde varslet en omfattende gjennomgang av hele velferdspolitikken. Rapporten bygger på gjennomgang av fem offentlige dokumenter (4 NOUer og et notat fra en intern arbeidsgruppe i Sosialdepartementet). De problemene som får oppmerksomhet i dokumentene er for det første økonomi eller velferdsstatens økonomiske bærekraft. For det andre er det bekymring for velferdsstatens treffsikkerhet knyttet til om ordningene når de som trenger dem mest, samt om organiseringen er tilpasset utfordringene. For det tredje er det om ordningene i tilstrekkelig grad er utformet slik at de gir insentiver til arbeid framfor passive ytelser, og der utstøtingsmekanismer knyttes til insentivproblemer.

Hovedkonklusjonen etter gjennomgangen av de fem dokumentene er at det gis signaler om at hovedtrekkene i velferdsmodellen vil bestå, men det varsles en tydeligere arbeidslinje og en spareorientert konservatisme. Videre signaler er at ordningene bør gjøres mindre sjenerøse, og det legges mer vekt på behovsprøving og større kommunal innflytelse.

Den norske velferdsmodellen og velferdspolitikken utvikling

Dette prosjektet handler om hvorvidt utviklingstrekk ved velferdspolitikken slik det kommer til uttrykk i et utvalg offentlige utredninger og stortingsmeldinger er av en slik karakter at det rokker ved hovedprinsippene for den norske velferdsmodellen. Hvilke signaler gir dette om innretting av den norske velferdsstaten og velferdspolitikken framover? For å kunne gjøre en slik vurdering, er det nødvendig å klargjøre hva vi forstår som grunnleggende ved den norske velferdsmodellen, og hvordan vi har avgrenset begrepet velferdsstat i dette prosjektet.

Den norske velferdsmodellen kan karakteriseres som et frihetsprosjekt. Velferdspolitikken skal sikre kollektiv beskyttelse mot alle former for sosial risiko i ulike livssituasjoner og livsfaser. Slik skal den sikre frihet *fra* sult og økonomisk avhengighet av andre, og frihet *til* å leve ut egne muligheter. Den norske velferdsmodellen, i likhet med velferdsmodellene i de øvrige nordiske land, kan karakteriseres ved fem hovedkennetegn eller prinsipper (se for eksempel Esping-Andersen 1990, Kautto m.fl. 1999, Rothstein 1998, Kildal og Kuhnle 2005):

1. Arbeidslinja i bunn
2. Sikkerhet mot inntektsbortfall – minstesikring og standardsikring
3. Offentlig finansiering av tjenester og ytelser
4. Universalisme
5. Likhetsorientert og omfordelende

Den norske modellen bygger på høy sysselsetting for å kunne finansiere en omfattende og sjenerøs velferdsstat. Arbeidslinja i velferdsmodellen har betydning for å stimulere til høy sysselsetting, og derfor har arbeidslinja alltid vært et viktig prinsipp for denne velferdsmodellen. Et annet viktig prinsipp er at den norske velferdsmodellen skal gi sikkerhet mot inntektsbortfall på grunn av sykdom, arbeidsledighet, alder eller uførhet. Inntektssikringen har vært utformet både som minstesikring, en grunnnyttelse som alle får for å sikre en minimum levestandard, og en standardsikring som er mer avhengig av tidligere inntekt, altså en nivåsikring. Dette er kanskje best illustrert i folketrygdens alderspensjon, hvor alle pensjonister får en minstesikring gjennom grunnpensjonen, men hvor tilleggspensjon gir en kompensasjon for inntektsbortfall beregnet ut fra tidligere inntekt. Arbeidsledighetstrygden har også samme utforming. Sosialhjelpen er det laveste sikkerhetsnettet i velferdsstaten, og er en ren behovsprøvd minstesikring. Innenfor den norske velferdsmodellen har det offentlige hovedansvaret for finansiering av tradisjonelt omfattende tjenester og sjenerøse ytelser. Det offentlige har også vært den viktigste tjenesteproduzenten. Den kollektive beskyttelsen er tradisjonelt

gitt i form av universelle rettigheter som omfatter alle, og sikrer alle borgere tilgang til ytelser og tjenester. Norge har tradisjonelt vært et likhetsorientert samfunn. Det har også vært et prinsipp for velferdsmodellen at den skal gi like rettigheter og muligheter til alle, uavhengig av kjønn, økonomisk og sosial bakgrunn, helse eller andre faktorer. I forlengelsen av dette har velferdsmodellen bygd på et prinsipp om omfordeling, først og fremst ved en fordeling av ressurser mellom generasjoner, men også mellom ulike sosiale lag. En viktig del av dette prinsippet har vært at velferdsstaten er skattefinansiert og har et progressivt skattesystem. Her er det samtidig viktig å trekke inn betydningen av lønnsdannelsen i den norske modellen, som har bidratt til en jevnere inntektsfordeling enn i mange andre land (Dølvik 2007).

Prinsippene som ligger til grunn for den norske velferdsmodellen kan også karakteriseres som våre felles kollektive verdier. I Norge har det vært sterk oppslutning om velferdsstaten og den norske velferdsmodellen. I dette perspektivet er det selvsagt viktig kontinuerlig å vurdere befolkningens oppslutning om prinsippene, og om andre utviklingstrekk i det norske samfunnet fører til bevegelse i oppslutningen om velferdsstaten. Like viktig er det å følge med i velferdspolitikken, for å se om utviklingen innebærer signaler om en kvalitativt ny politikk som rokker ved prinsippene for den norske velferdsmodellen. Nettopp i lys av dette er det interessant å studere velferdspolitiske signaler slik de kommer til uttrykk i offentlige dokumenter.

Velferdsstat og velferdspolitikk er begreper som kan oppfattes bredt. I dette prosjektet er vekten lagt på ytelser og tjenester i vid forstand, men innenfor det sosialpolitiske feltet.

Utvalg av offentlige dokumenter

Tidsperioden som er undersøkt starter med Velferdsmeldingen fra 1994 (St.meld. nr. 35 (1994–95)). I 15 års-perioden etter har det kommet fire omfattende reformer på velferdsområdet. NAV-reformen beskrives som den største omleggingen av arbeids- og velferdsforvaltningen i nyere tid. Sykehusreformen innebar etablering av en foretaksmodell for spesialisthelsetjenesten. I barnevernreformen overtok staten ansvaret for barnevernet fra fylkeskommunene, og det statlige barnevernet ble opprettet og organisert med fem regioner (Barne-, ungdoms- og familieetaten). Pensjonsreformen er den største omleggingen av det norske pensjonssystemet siden etableringen av folketrygden i 1967. Målet er å stimulere flere til å stå i arbeid lenger gjennom regler om alleårsopptjening, levealdersjustering og fleksibelt uttak av pensjon i alderen 62 til 75 år. Det har vært reformer på velferdsområdet. Antallet offentlige utredninger og stortingsmeldinger bærer preg av at det har vært stor aktivitet. I vedlegg 3 presenteres en oversikt over offentlige utredninger og stortingsmeldinger på det vi har definert som velferdsområdet de siste 15 årene. Det teller totalt 63 offentlige utredninger og 47 stortingsmeldinger.

Utvalget består av 15 offentlige dokumenter: fire NOUer og elleve stortingsmeldinger. Utvalget er foretatt i samarbeid med Fellesorganisasjonen (FO). Et viktig premiss var at utvalget skulle dekke flere av de områdene som er viktige for FOs medlemmer. Dette er blant annet arbeids- og velferdsforvaltning, sosialtjeneste, pleie og omsorg, helse, barnevern og fattigdom. I tillegg er det valgt offentlige dokumenter som dekker hele tidsperioden. Og det er definitivt nok av dokumenter å velge i. Under følger en liste over de utredningene og meldingene som er gjennomgått. De er gruppert tematisk.

Velferd og utjevning

- St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen
- St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

Omsorg og tjenester

- St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene
- St.meld. nr. 28 (1999–00) Innhold og kvalitet i omsorgstenestene. Omsorg 2000
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

Barnevern

- NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer
- St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet

Bolig

- St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

Kriminalomsorg

- St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding)

Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten

- St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida
- NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

Analytiske dimensjoner – utviklingstrekk

For å få en sammenhengende analyse av de aktuelle utredningene og meldingene er det definert noen analytiske dimensjoner. Disse analytiske dimensjonene består dels av viktige trekk ved den norske velferdsmodellen, og dels av endringer som har vært viktige på den sosialpolitiske dagsordenen. Målet med disse dimensjonene er å gi et bilde av hvilke signaler de utvalgte dokumentene gir om veien videre innenfor disse områdene.

Når de enkelte forskerne har gjennomgått utredningene og meldingene, har de hatt i oppdrag å se etter noen bestemte faktorer. Dette var blant annet vektlegging og forståelse av arbeidslinja, universalisme versus mer selektive ordninger, insentiver, konkurranseutsetting og privatisering, og brukkerretting. I tillegg skulle de vurdere problemforståelsen bak, nye velferdspolitiske grep og signaler for velferdspolitikken som utfordrer den norske velferdsmodellen.

På bakgrunn av en analyse av alle dokumentene vil vi her presentere velferdspolitiske signaler etter elleve ulike dimensjoner: arbeidslinje, insentiver, universalisme versus selektive ordninger, nye styrings- og organisasjonsformer, frivillig sektor, brukkerretting/brukerperspektiv, kvalitet og kompetanse, rettsliggjøring, stat – kommune, tilsyn og kontroll.

Arbeidslinje

Arbeidslinja er ikke en ny idé. Målet om at flest mulig skal kunne forsørge seg ved hjelp av arbeidsinntekt, har preget helle etterkrigstiden. Full sysselsetting har vært en viktig forutsetning for den norske velferdsstaten. Begrepet arbeidslinja ble imidlertid for alvor en del av den sosialpolitiske debatten på begynnelsen av 90-tallet. Begrepet blir først brukt i offentlige dokumenter i forbindelse med Attføringsmeldingen (St. meld. nr. 39 (1991–92)). Hovedpoenget i arbeidslinja er at målet med velferdspolitiske virkemidler – både ytelser og tjenester – skal være at den enkelte skal komme i arbeid og være i stand til å forsørge seg selv.

Velferdsmeldingen fra 1995 befestet arbeidslinjepolitikken.

«Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis eller samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld. nr. 35 (1994–95) s. 89).

Nanna Kildal har systematisert argumentasjonen som er brukt om arbeidslinja og påpekt fem hovedargumenter (Kildal 1998): *Det samfunnsøkonomiske argument* – høy sysselsetting betraktes som en forutsetning for samfunnsmessig verdiskaping og dermed for bevaring av velferdsgodene på sikt. *Integrasjonsargumentet* : Arbeidslinja skal bidra til en sosial integrering av personer som kan bli marginalisert. *Kompetanseargumentet* : Hensiktsmessig faglig kvalifisering og arbeidstrening vil kunne bidra til å demme opp for en økning av nye stønadsmottakere. Dessuten vil det moralsk bidra til å synliggjøre sammenhenger mellom ansvar og rettigheter. *Godeargumentet* : Arbeidet er et gode og gir den enkelte økonomisk selvstendighet og tilhørighet, noe som fører til økt selvaktelse og identitetsutvikling. *Resiprositetsargumentet*: Fellesskapets evne til å yte noe er avhengig av at vi yter noe til fellesskapet. Dette argumentet peker mot den moralske sammenhengen mellom den enkeltes rettigheter og plikter. Den enkelte har altså en plikt til å gjøre sitt for å komme ut av avhengighetsforholdet til hjelpeapparatet (Kildal 1998).

I den perioden vi har undersøkt har arbeidslinja blitt et stadig sterkere premiss for velferdspolitikken. Vi ser også en utvikling med skjerpede krav (vilkår) til den enkelte om arbeid og aktivitet. Arbeidslinja er en dimensjon i 13 av de 15 meldingene som inngår i analysen. Det er kun stortingsmeldingen Innhold og kvalitet i omsorgstenestene (St.meld. nr. 28 (1999–00)) og den offentlige utredningen Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene (NOU 2004: 18) som ikke har med arbeidslinja som en dimensjon. Arbeidslinja er en så gjennomgående dimensjon at den til og med kommer inn i barnevernmeldingene, som en langsiktig målsetting om å bidra til at barnevernsbarn på sikt kommer ut i arbeid.

Velferdsmeldingen fra 1995 legger vekt på arbeidslinja både i velferdspolitikken og i den økonomiske politikken. Det påpekes at full sysselsetting og høy yrkesdeltakelse er viktig for å øke verdiskapingen, og at høy verdiskaping er det økonomiske grunnlaget for å løse oppgavene i velferdspolitikken. Det er et mål å vri de offentlige ressursene fra passive overføringer til sysselsettingsfremmende tiltak og tjenesteproduksjon. Det skal iverksettes tiltak som gjør det mulig å kombinere arbeid og trygd og som kan stimulere til å utnytte restarbeidsevnen til den enkelte. Sysselsettingen skal sikres, og en skal unngå at grupper støtes ut til permanente stønadsordninger eller nedsatt pensjonsalder.

Utjamningsmeldinga fra 1999 snakker om en mykere arbeidslinje. De påpeker samtidig at arbeidslinja skal stå fast, og knytter det sterkt til en argumentasjon om at retten til arbeid må gjelde alle. På sett og vis representerer denne meldingen et unntak i relasjon til de øvrige meldingene ved at arbeidslinja problematiseres og en er opptatt av de som kan falle utenfor. Likevel er sysselsetting og arbeidslinja hovedstrategien for

å bekjempe fattigdom, og denne tilnærmingen har ligget fast i hele denne tidsperioden, selv om den har vært fulgt med ulike andre typer av tiltak.

I dokumentene i utvalget som omhandler psykisk helse, vanskeligstilte på boligmarkedet og innsatte i fengsler, er det en sterk vektlegging av betydningen av arbeid, både som virkemiddel for selvforsørgelse, men også som verdi i seg selv for økt inkludering i samfunnet. Stortingsmeldingen Åpenhet og helhet (St.meld. nr. 25 (1996–97)) vektlegger at behandling og rehabilitering må ta sikte på å hjelpe den enkelte ut i meningsfullt arbeid. Yrkeslivets positive virkninger har ifølge meldingen blitt for lite vektlagt med hensyn til mennesker med psykiske lidelser.

I stortingsmeldingen om boligpolitikken (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) framheves det at de boligpolitiske virkemidlene målrettes mot de vanskeligstilte og utformes slik at de bidrar til den velferdspolitiske målsettingen om at flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i egen bolig og selvforsørget med egen arbeidsinntekt.

I kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr. 37 (2007–2008)) styrkes også arbeidslinja. En av strategiene er at det skal legges større vekt på utdanning av (kvalifisering) og arbeid for straffedømte, både under soning og i reintegreringsarbeidet.

I diskusjonen om NAV-reformen er arbeidslinja selve nøkkelbegrepet. I Bondevik II-regjeringens stortingsmelding om samordning av Aetat, trygdeataten og sosialtjenesten (St.meld. nr. 13 (2002–2003)), er det en sterk vektlegging av økonomiske insentiver for å få folk i arbeid:

«Det skal lønne seg å arbeide. Derfor vil en gjennomgang av insentivstrukturen være sentralt i Regjeringens videre reformarbeid. Det vil blant annet bli sett nærmere på stønadsnivå, avkortning av stønader mot arbeidsinntekt, varighet av stønader og krav om yrkesmessig og geografisk mobilitet» (St.meld. nr. 13 (2002–2003), kap. 1).

En forsterking av arbeidslinja er en hovedmålsetting ved reformen. I NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning er det lagt svært stor vekt på arbeidslinja, og den trekkes fram som den viktigste årsaken til reform. Samtidig har det vært en utvikling i arbeidslinja i perioden, fra sterk vektlegging av den økonomiske insentivstrukturen i den første meldingen, til mer fokusering på oppfølging, velferdskontrakter, tiltak for å bygge ned barrierer i arbeidslivet for ulike grupper i stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering fra Stoltenberg II-regjeringen (St.meld. nr. 9 (2006–2007)).

I forbindelse med dette er det interessant å se på utviklingen i departementsstrukturen i perioden. Utjamningsmeldinga fra 1999 ble lagt fram av sosialminister Magnhild Meltveit Kleppa fra SP. Stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering fra 2007 følger opp mange av de samme problemstillingene, men ble lagt fram av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen fra AP. Dimensjonen sosial er i denne perioden fjernet fra departementsstrukturen. I 2004 ble Sosialdepartementet samordnet med Arbeidsdepartementet i Arbeids- og sosialdepartementet. I 2006 ble dette til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og fra i år er dette kun Arbeidsdepartemen-

tet, men fortsatt med ansvar for sosialtjenesten og utsatte grupper som står langt fra arbeidsmarkedet. Arbeidslinja i sosialpolitikken er institusjonalisert.

I meldingene og utredningene i utvalget for undersøkelsen kan hensikten med arbeidslinja kobles til samtlige av de argumentene som Kildal (1998) har presentert (se over). Arbeidslinja knyttes ikke bare til økonomisk effektivisering, men også til en rettferdighetsforståelse. Arbeid framstår ikke bare som en plikt, men også som en rett og et gode for å kunne ha et verdig liv. Hele arbeids- og velferdsforvaltningen slik den presenteres i meldingen om arbeid, velferd og inkludering, balanserer i dette spenningsfeltet mellom arbeid som et gode og arbeid som en plikt (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Samtidig ser vi, som presentert over, at det er litt ulike begrunnelser og vektlegginger, og fra de ulike regjeringskonstellasjonene. Bondevik II-regjeringen vektlegger de økonomiske insentivene noe sterkere enn de øvrige meldingene i perioden. Bondevik I-regjeringen som legger fram utjevningmeldingen i 1999, er de som i størst grad snakker om en mykere arbeidslinje, mens Stoltenberg II-regjeringen i meldingen om arbeid, velferd og inkludering sterkest framhever arbeid som et gode i seg selv, og bruker dette som begrunnelse for ikke like sterkt å gå inn i insentivstrukturen i ytelsesordningene.

Insentiver

I meldingene presenteres det en rekke nye insentiver beregnet på å motivere for arbeid. Som vist i kapittelet over må insentiver dermed ses i nær sammenheng med arbeidslinja. Det kanskje tydeligste eksempelet finner vi i pensjonsreformen. Her åpnes det for muligheten til å motta pensjon men fortsatt ha arbeidsinntekt uten noen inntektsbegrensning. INOU 2004: 1 Modernisert folketrygd er det større vektlegging av økonomiske insentiver som et egnet virkemiddel for å fremme arbeidslinja. Det legges mer vekt på økonomiske insentiver, valgfrihet og eget ansvar, og mindre enn tidligere på en solidarisk sosialforsikringsløsning. Dette antyder at en økonomisk forklaringsmodell har fått økt innpass på det sosialpolitiske og velferdspolitiske området. Dette er en videreføring av det individrettede fokus, som preget arbeidslinja også på 90-tallet. Det er primært enkeltindividet som skal stimuleres til å velge arbeid og derfor trenger insentiver, og man er mindre opptatt av behovet for arbeidsgiverrettede insentiver. Det forutsettes at alle som vil ha arbeid, får arbeid.

Såkalt arbeid for sosialhjelp ble innført i forbindelse med ny lov om sosiale tjenester som kom i 1991. Der ble det lagt inn en paragraf om muligheten for bruk av arbeidsinnsats som vilkår for mottak av sosialhjelp. Etter hvert har diskusjonen dreid seg fra vilkår over til hvordan tiltak kan brukes positivt som et insentiv for og hjelp til å komme tilbake i arbeid. Her har det skjedd en dreining i debatten, fra vilkår som pisk, til tiltak som gulrot (Lødemel 1997).

Introduksjonsstønad ble først innført som en forsøksordning i 1998. Nyankomne innvandrere og flyktninger skulle delta i et introduksjonsprogram mot å motta denne stønaden. Målet med dette var å vri inntektene for nyankomne flyktninger og innvandrere bort fra passiv mottak av støtte, og over på aktive tiltak som kunne fremme kvalifisering for arbeid og utdanning. Dette er en videreføring og mer systematisk bruk av en kombinasjon av økonomisk hjelp og aktive arbeidsmarkedsrettede tiltak for den enkelte.

I stortingsmeldingen Arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006–2007)) er ett av de mest sentrale tiltakene som introduseres et kvalifiseringsprogram og en ny kvalifiseringsstønad. Deltakelse i programmet skal gi rett til stønad på 2 G og kunne motivere personer på økonomisk sosialhjelp med svak arbeidsmarkedstilknytning til å komme i arbeid. Det skal skje gjennom deltakelse i tiltak som bygger på nær og gjensidig forpliktende bistand og oppfølging. Programmet skal være et kommunalt ansvar og forvaltes av NAV-kontoret. Utforming av kvalifiseringsstønadene innebærer selvsagt økonomiske insentiver for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Samtidig kan det hevdes at denne meldingen i noe grad nedtoner den økonomiske insentivtenkningen og legger opp til en videre insentivforståelse, knyttet til velferdskontrakter, tilpassede tiltak og tett, forpliktende oppfølging av brukerne. Selv om det er et grunnleggende premiss at det skal lønne seg å arbeide, legger ikke meldingen om arbeid, inkludering og velferd opp til en endring av insentivstrukturen i trygdeytelsene. I meldingen står det blant annet:

«Regjeringens grunnleggende syn er at det skal lønne seg å gå fra trygd til arbeid. Av den grunn er også nivået i de fleste midlertidige ytelsene til dels betydelig lavere enn tidligere arbeidsinntekt. Sett i sammenheng med skatteregler, tjenestepensjonsordninger og ulike tilleggsyttelser, er det imidlertid i enkelte tilfeller slik at gevinsten av å gå fra trygd til arbeid er liten, og i noen tilfeller negativ. Dette gjelder spesielt for de med relativt lav potensiell arbeidsinntekt og flere barn, hvor det er lagt vekt på at ytelsene ikke må bli for lave. Balansen mellom fattigdomsbekjempelse, fordeling og hensynet til at det alltid skal lønne seg å arbeide, er spesielt vanskelig når barn og unge er berørt. Regjeringen foreslår at kompensasjonsnivåene i folketrygdens inntektssikringsordninger generelt holdes på dagens nivå, selv om en reduksjon isolert sett kunne gjøre det mer lønnsomt å arbeide. I den konkrete oppfølgingen med utforming av nødvendige lovendringer, vil det vurderes nærmere om det er behov for tilpasninger i utformingen av enkelte av tilleggssytelsene» (St.meld. nr. 9 (2006–2007), kap. 1).

Kvalifiseringsstønadene innføres ved en lovendring i sosialtjenestelovgivningen i 2007. Den er bygget over samme lest som introduksjonsstønadene, men har en mye bredere målgruppe. Felles for disse to ordningene er at den som deltar i kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet får høyere stønad. Stønadene skal dermed sammen

med innretningen av tiltakene virke som et insentiv for deltakelse. I meldingen om arbeid, inkludering og velferd er det også presentert tiltak som har til hensikt å virke som et insentiv for arbeidsgiverne til å ansette flere utsatte grupper på arbeidsmarkedet, blant annet personer med redusert funksjonsevne.

Det ser med andre ord ut til å være en økning i bruk og vektlegging av økonomiske insentiver i perioden. Insentivene er innrettet slik at de skal motivere den enkelte for arbeid, men også for å bidra til deltakelse i mer indirekte arbeidsrettede tiltak. Samtidig er det en utvidelse av insentivtenkningen i perioden til ikke bare å omfatte de økonomiske ytelsene, men også i større grad å inkludere utformingen av de offentlige tjenestene.

Universalisme vs. selektive ordninger

Et av kjennetegnene ved den norske velferdsmodellen er universalisme. Et vesentlig trekk ved dette er den norske velferdsstatens omfattende dekningsgrad; den favner oss alle. Borgerne har en rekke rettigheter i kraft av å være bosatt i riket, ikke i kraft av sine arbeidsprestasjoner (Kildal 2006). I det norske systemet har disse ytelsene vært forholdsvis sjenerøse. Samtidig er det ikke slik at alle borgere har rett til det samme. Kildal (2006) har skrevet hvordan universaliteten er begrenset i all kjent velferdspolitik, også den norske. Det ene handler om at ytelsene eller tjenestene er kategoriske, knyttet til definerte behovskategorier, for eksempel alderdom, sykdom, arbeidsledighet osv. Det andre er at størrelsen på ytelse sjelden er uavhengig av tidligere arbeidsprestasjoner. Hun framhever at alderspensjonens grunnbeløp og barnetrygden er de mest universelle ytelsene i det norske systemet (Kildal 2006, s. 4).

Det er følgelig slik at et karakteristisk kjennetegn ved de fleste modeller for velferdsytelser og tjenester er hvordan systemet balanserer mellom universalisme på den ene siden og målgrupperetting og forsikringsselement/behovsprøving på den andre. Et slikt utsagn innebærer at alle kjente modeller inneholder begge elementer, men at vektleggingen og betydningen av de forskjellige elementene varierer.

Universalisme som prinsipp er derfor sammensatt. At det er et sammensatt gjenspeiler seg også i bruken av begrepet universalisme i de dokumentene som blir drøftet i denne rapporten. I analysene av dokumentene i undersøkelsen har vi sett etter hvorvidt det gis signaler som utfordrer prinsippet om universalisme.

Utjamningsmeldinga fra 1999 (St.meld. nr. 50 (1998–99)) legger grunnlaget for det siste tiårets oppmerksomhet omkring fattigdom. Ordet fattigdom ble ikke anvendt i denne meldingen, regjeringen valgte å holde fast ved lavinntekt som betegnelse. Likevel har det fra 2001 vært fokusert mye på fattigdomsbekjempelse i Norge, og dette har vært fulgt opp med flere ulike fattigdomsmeldinger med særlige tiltak for å bekjempe

fattigdom. Denne trenden med økt målretting for å hjelpe utsatte grupper følges opp i mange av meldingene vi har undersøkt.

I stortingsmeldingen om boligpolitikken (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) skjer det et endelig brudd med den universalistiske tenkningen som i etterkrigstiden lå til grunn for Husbankens låneordninger. Den sosiale boligpolitikken er ikke lenger innrettet mot befolkningen som helhet, men målrettes mot fire definerte grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet: ungdom og andre personer med svak økonomi, flyktninger og innvandrere, bostedsløse, og personer med nedsatt funksjonsevne (yngre og eldre).

Som vi skal komme tilbake til er vektleggingen av brukerretting sterk i den perioden vi har sett nærmere på. Denne brukerrettingen handler blant annet om mer skreddersøm og målretting av tiltak for utsatte grupper. Dette er et vesentlig velferdspolitisk signal i stortingsmeldinger som behandler for eksempel tema innsatte (St.meld. nr. 37 (2007–2008), bostedsløse (St.meld. nr. 23 (2003–2004) og de ulike to stortingsmeldingene knyttet til NAV-reformen og tiltak for personer som står langt fra arbeidsmarkedet (St.meld. nr. 14 (2002–2003) og St.meld. nr. 9 (2006–2007)).

NOU 2004: 1 om modernisert folketrygd viderefører universalismeprinsippet i den forstand at alle norske statsborgere fremdeles skal ha rett til en offentlig alderspensjon. Gjennom å åpne for et fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden gjør man dessuten valget av tidligpensjonering mulig for flere, og ikke bare for dem som har rett til en AFP-pensjon fra sin arbeidsgiver. Innføring av lov om obligatorisk tjenstepensjon kan oppfattes som et ønske om å gi alle mest mulig like rettigheter. Summen av pensjonsrettigheter illustrerer dermed godt hvordan disse velferdsordningene balanseres mellom universalisme og målretting/forsikringsselementer.

I bølgen av reformer i inntektssikringsordningene og i organiseringen av forvaltningen av disse (pensjonsreformen og NAV-reformen), tegnes det ikke et entydig bilde. I forlengelsen av NAV-reformen er det innført en kvalifiseringsstønad som må kunne betegnes som en universell ytelse, i og med at alle i en avgrenset kategori kvalifiserer, uavhengig av tidligere arbeidsinntekt. Kravet om at alle som har lønnsinntekt skal omfattes av tjenstepensjonsordninger, kan også oppfattes som en styrking av universalismen i pensjonssystemet – gjennom at flere har likest mulig pensjon, selv om denne selvsagt vil være avhengig av tidligere arbeidsinntekt.

Stortingsmeldingene Innhold og kvalitet i omsorgstenestene. Omsorg 2000 (St.meld. nr. 28 (1999–00) og Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer (St.meld. nr. 25 (2005–2006)) skriver eksplisitt at universalismen ligger til grunn. Samtidig har det innenfor nettopp omsorgstjenestene skjedd en sterkere vektlegging av målretting av tjenester til ulike grupper. Særlig i meldingen om mestring, mulighet og mening fra 2006 vektlegges mangfoldet i mottakere av omsorgstjenester i kommunene, og behovet for målrettede tjenester. Likevel er det slik at alle med omsorgsbehov omfattes av tjenestene, og vi ser også at flere grupper inkluderes i kategorien, for eksempel rusmiddelavhengige (St.meld. nr. 28 (1999–00)). Samtidig

er omsorgstjenestene som har vokst mye i perioden i noen grad behovsprøvd, og de er generelt ikke rettighetsfestet ut over retten til å bli vurdert. Det er altså i stor grad en behovsprøvd ytelse, men likevel en tjeneste hvor du ser at den er bygget ut for å nå nye kategorier de siste årene.

Nesten alle utredningene og meldingene understreker at universalismen i den norske modellen består i form av at alle som bor lovlig i Norge, omfattes. Vi finner likevel

- noe mer selektive virkemidler,
- økt målretting for eksempel for utsatte grupper og mht fattigdomsbekjempelse, og
- økt lokal tilpasning og skreddersøm i tjenestene til ulike grupper.

Det har pågått en diskusjon om prioriteringer – særlig i helsevesenet (jf. Lønning-utvalgets NOU 1997: 18 Prioritering på ny). Vi har i mindre grad sett en tilsvarende diskusjon om prioriteringer når det gjelder sosiale tjenester og ytelser. Det ligger selvsagt en slags prioritering i arbeidslinja; tjenester og ytelser som kan bidra til inkludering i arbeidsmarkedet prioriteres. Det kan imidlertid se ut som om prioriteringene ligger implisitt i det faktum at avgjørelsesmyndighet legges til det lokale tjenesteapparatet, for eksempel innen NAV og barnevern. Når tiltakene er selektive, målrettede eller behovsprøvd, åpnes det muligheter for en viss grad av prioritering og lokal normsetting. Tilgjengelige ressurser blir dermed til en viss grad avhengige av prioriteringene i det lokale kommunale vedtakssystemet, og ressurstilgangen vil på den måten være en faktor når det gjelder prioritering. Likevel gir ikke gjennomgangen av meldingene i vår undersøkelse grunnlag for å si at det er velferdspolitiske signaler som bryter med prinsippet om universalisme. Men universalisme i disse meldingene balanserer med selektive ordninger, målretting og behovsprøving, slik den norske velferdsstaten alltid har gjort. På noen områder er det gitt signaler om utvidelse av universalismen ved at nye kategorier får tilgang til ytelser og tjenester.

Nye styrings- og organisasjonsformer

Vi har i gjennomgangen av de ulike meldingene og utredningene sett etter hvorvidt det gis føringer, diskuteres og foreslås en velferdspolitikk med nyliberalistiske trekk. Med nyliberalisme mener vi en sterkere privat innsats innen offentlig sektor, privatisering eller konkurranseutsetting, for det andre tenker vi på organisasjonsutforming som henter inspirasjon og ideer fra privat sektor (Mydske m.fl. 2007, s. 13). En av de viktige organisasjonstrendene innen offentlig sektor det siste tiåret har blitt kjent som New Public Management (NPM). Dette er ikke et entydig begrep, men mål- og resultatstyring,

spesialisering og rendyrking av roller, konkurranseutsetting, markedsretting, fristilling og effektivitetsorientering er viktige stikkord (Lie og Christensen 2007, s. 88).

Vi har sett etter involvering av kommersielle aktører, konkurranseutsetting, nye styringsmodeller, bestiller-utfører-modeller, og egenbetaling i de enkelte meldingene. Dette blir i begrenset grad berørt, noe som er overraskende, fordi det i denne perioden i større grad er blitt innført nye styringssystemer i offentlig sektor (Berge m.fl. 2009). Et utbredt fenomen er bestiller-utfører-modeller, hvor en skiller mellom de som bestiller tjenestene og de som leverer dem. At vi i så liten grad finner diskusjoner og signaler knyttet til disse utviklingstrekkene, kan ha noe med utvalget av dokumenter å gjøre, men også med at premisene for denne utviklingen er lagt i andre offentlige dokumenter (se for eksempel NOU 2000: 19). Utvalget av dokumenter innen helsefeltet er et eksempel på dette. Samhandlingsreformen slik den er presentert i St.meld. nr. 47 (2008–2009) er med i utvalget. I denne meldingen er verken privatisering eller nye organisasjonsmodeller etter mal av NPM et tema. Samtidig skal det sies at den holder fast ved foretaksmodellen for spesialisthelsetjenesten, som er en organisasjonsform med sterke nyliberalistiske trekk. Men den offentlige utredningen Fra stykkevis til helt. En sammenhengende helsetjeneste (NOU 2005: 3) redet på mange måter grunnen for samhandlingsreformen. Denne utredningen er ikke med i det opprinnelige utvalget for denne undersøkelsen. I denne utredningen var bestiller-utfører-modellen et tema, og det ble diskutert mulige positive gevinster på helsefeltet. Dette følges ikke opp i meldingen om samhandlingsreformen, som berører verken dette temaet eller bruk av private aktører. Samtidig er samhandlingsreformen representativ for en måte å omtale styringsutfordringer på som har utgangspunkt i privat sektor, en markedsrettet forståelse. Viktige temaer er hvordan få til eierstyring og kostnadskontroll, og hvilke utfordringer som følger av at styringssystemer blir forankret i de ulike virksomhetene i en foretaksmodell.

I St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, mulighet og mening. Framtidas omsorgsutfordringer blir bestiller-utfører-modellen – eller skillet mellom myndighetsutøvelse (bestiller) og tjenesteproduksjon (utfører) – tatt opp. Meldingen refererer til at dette er blitt svært utbredt de siste ti årene, særlig i de store kommunene. Om lag halvparten av landets innbyggere bor i kommuner med bestiller-utfører-modell. Det viktigste argumentet som brukes for denne modellen i norske kommuner er hensynet til rettsikkerhet for brukerne. Privatiseringsargumentet brukes mindre. Det drøftes hvordan denne modellen kan ha positive effekter for eksempel for kommunens ansvar både som forvalter og tjenesteyter. Den kan føre til mer effektiv forvaltning og samtidig styrke rettsikkerheten for brukerne. Den kan også bidra til at tjenesteutøvere kan konsentrere seg om kvalitet i tjenestene. Samtidig innebærer modellen en fare for standardisering i tildeling og utmåling av tjenester, kanskje på bekostning av faglig skjønn og individuell behandling. Regjeringen sier derfor at den vil følge utviklingen. I samme meldingen sier regjeringen at den vil styrke det offentliges rolle i velferdsproduksjonen. Samtidig er

ikke konkurranseutsetting til private aktører eller bruk av anbud et tema. Det offentliges ansvar for velferdsproduksjonen gjenfinner vi i alle meldingene på dette feltet. Meldingen om mestring, mulighet og mening var lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen, men i Bondevik I-regjeringens omsorgsmelding Innhold og kvalitet i omsorgstenestene (St.meld. nr. 28 (1999–00)) er konkurranseutsetting et tema. Det vises til at det ut fra forskning utført i Norge og andre nordiske land ikke er mulig å konkludere med at konkurranseutsetting av omsorgstjenester fører til mer/mindre effektive eller kvalitativt bedre/dårligere omsorgstjenester. Men regjeringen advarer:

«Det å yte omsorgstenester kan ikkje utan vidare samanliknast med sal eller formidling av kva andre varer som helst eller tenester som blir tilbydde på ein tradisjonell marknad i økonomisk forstand, og det kan difor ikkje berre byggje på marknadsmekanismar. Omsorgstenestene må ha eit sterkt innslag av menneskeleg varme og solidaritet, og ein må kunne handle i samsvar med interessene til den som tek imot tenestene, utan omsyn til kva nytte det har for tenesteytaren eller samfunnet» (St.meld. nr. 28 (1999–2000), s. 8).

Bondevik I-regjeringen uttrykker en verdibasert skepsis til kommersielle aktører på omsorgsfeltet, men samtidig framheves kommunenes selvråderett på dette feltet.

Stort sett er konkurranseutsetting ikke et tema i meldingene, og det er svært få konkrete forslag på dette feltet. St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken ble lagt fram under Bondevik IIs sentrum-høyre-regjering. I boligmeldingen er hovedstrategien å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked basert på eierlinjen. Politikkenes rolle er å gi lover og regler, organisering, kunnskap og kompetanse for å støtte opp under dette. De økonomiske virkemidlene blir så innrettet mot tiltak for å korrigere markedet og sikre boliger for vanskeligstilte. I meldingen lanseres muligheten for å fristille eller konkurranseutsette forvaltningen av Husbankens lånevirkosomhet, men Bondevik II-regjeringen går imot et eget kredittselskap som ble foreslått i NOUen som lå til grunn for boligmeldingen.

Innen barnevernsfeltet er det en rekke private aktører, særlig på institusjonssiden, men en del hjelpetiltak gjennomføres også med private aktører i sentrale roller. Dette i seg selv er ikke noen stor diskusjon i NOU 2000: 12 Om barnevernet i Norge, eller i St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet. I stortingsmeldingen vises det til at framveksten av private aktører i stor grad er et svar på manglende offentlige tilbud til barn med behov for hjelp, særlig til dem med sosiale atferdsvansker (St.meld. nr. 40 (2001–2002), s. 13). Barnevern er derfor interessant på dette feltet. Det store og voksende innslaget av private aktører ser ikke ut til å ha utviklet seg på bakgrunn av velferdspolitiske signaler eller uttalte strategier. I meldingene forholder man seg imidlertid til denne utviklingen ved å innføre egne godkjenningsordninger som skal gjelde både for privat og offentlig sektor. Det som kan betegnes som nyliberale trekk

ved organisasjonsutformingen, er tydelig. Dette handler om krav til utfører, en økende vektlegging av kompetanse, kvalitet, kontroll og tilsyn.

Egenbetaling kan betraktes som en form for privatisering. Uavhengig av regjeringens politiske ståsted blir det holdt fast ved mulighetene for egenbetaling på helse- og omsorgstjenester. Det diskuteres selvsagt utforming, bekymring for sosiale utslag, men prinsippet om bruk av egenbetaling består.

Selv om vi finner igjen nyliberale trekk i alle meldingene som er presentert, så er det få konkrete forslag og signaler om økt markedsretting og konkurranseutsetting innenfor det sosialpolitiske feltet. Dette må kunne tolkes som et uttrykk for at de politiske signalene om privatisering og konkurranseutsetting ikke er særlig tunge innenfor velferdspolitikken på disse områdene.

Frivillig sektor

I meldingene og utredningene er det få signaler om økt involvering av private kommersielle aktører i velferdsproduksjonen. Derimot er det tydelige føringer for betydningen av økt involvering av frivillig sektor på mange velferdsområder. Denne vektleggingen begynner for alvor i Utjanningsmeldinga som ble lagt fram av Bondevik I-regjeringen i 1999.

«For å skape ei god fordeling av levekår, er samfunnet avhengig av eit godt samspel mellom det offentlege og frivillige organisasjonar. Offentleg sektor og frivillig verksemd utfyller kvarandre i arbeidet for å betre levekåra til dei svakaste i samfunnet. Verken offentlege institusjonar eller kommersielle verksemdar er i stand til å ivareta alle grunnleggjande samfunnsmessige og sosiale behov. Frivillige organisasjonar representerer verdiar og utfører oppgåver som best kan utviklast gjennom uformelle og frivillige samanslutningar» (St.meld. nr. 50 (1998–99), 8.11.2).

Verdsettingen av frivillig sektor kommer også tydelig fram i omsorgsmeldingen fra samme regjering året etter (St.meld. nr. 28 (1999–00) Innhald og kvalitet i omsorgstenestene. Omsorg 2000). Her er det en sterk verdsetting av familiebasert omsorg – og frivillig sektors innsats. Samsillet mellom offentlig omsorg, familieomsorg og frivillig innsats følges opp av Stoltenberg II-regjeringen i omsorgsmeldingen Mestring, mulighet og mening fra 2005.

«Frivillige organisasjoner har flere viktige roller innen omsorgssektoren. For det første er de betydelige aktører som leverandører av tjenestetilbud på oppdrag og etter avtale med kommunene. Dette gjelder alt fra tradisjonelle tjenestetilbud i institusjon så vel som oppsøkende virksomhet på gateplan. For det andre har organisasjonene

vært pionerer som har vist vei for det som seinere er blitt naturlige oppgaver for velferdssamfunnet. Dette er fortsatt den viktigste rollen de frivillige organisasjonene kan ha som tjenesteprodusenter: Å ta fatt i områder der velferdssamfunnet svikter, være et kritisk korrektiv til offentlig virksomhet, gå nye veier, drive nybrottsarbeid og utvikle nye behandlingsmetoder» (St.meld. nr. 25 (2005–2006), 11.4).

Både Bondevik-regjeringen og Stoltenberg-regjeringen er opptatt av å styrke mulighetene for den familiebaserte omsorgen, men har med noe ulike innfallsvinkler. Stoltenberg-regjeringen vil legge til rette for at familien skal yte omsorg til eldre og andre omsorgstrengende i familien, samtidig som det skal være høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn. Det betyr familiebasert omsorg innenfor rammene av arbeidslinja. Selv om familiebasert omsorg alltid har vært viktig, er denne politiske vektleggingen av familien som omsorgsgiver nytt innenfor omsorgsfeltet, og representerer kanskje en utvikling i den politiske diskusjonen.

Om vi går tilbake til de frivilliges rolle, beskrives de frivillige som et supplement og korrektiv til det offentlige. Det er i begrenset omfang noe problematisering av de frivilliges rolle innen velferdsproduksjon. I Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) er det tilløp til problematisering. Også her vektlegges det at de frivillige skal ha en viktig rolle innen det boligsosiale feltet. Det gjelder dessuten et styrket samarbeid både med hensyn til å ivareta vanskeligstiltes rettigheter og med hensyn til rollen som tjenesteutøver. Samtidig problematiseres de frivillige organisasjonenes ulike roller på feltet, knyttet til spenningen ved å kombinere rollen som advokat for vanskeligstilte og tjenesteutøver. Det er behov for økt kunnskap både i stat, kommune og frivillige organisasjoner om organisering av et konkurranseutsatt tjenesteapparat, og det stilles krav til nye former for samarbeid.

I Stoltenberg II-regjeringens omsorgsmelding (St.meld. nr. 25 (2005–2006)) blir det tatt opp at det er viktig at frivillige organisasjoner ikke mister sin egenart. Det er viktig å gi dem rammer og frihet til å drive forsøksvirksomhet og utviklingsarbeid og til å utfordre mer tradisjonelt drevne helse- og sosialtjenester til nytenking. Advokatrollen for vanskeligstilte verdsettes. I meldingen anerkjennes det at dette utfordres av både markedsorientering og byråkratisering.

«Frivillige organisasjoner og virksomheter som opptrer som kommersielle bedrifter, kan fort tape sin sjel dersom medlemsnytte og samfunnsnytte må vike for økonomiske interesser» (St.meld. nr. 25 (2005–2006), 11.4).

Frivillige organisasjoner opererer i dag i et konkurranseutsatt samarbeid, sammen med både kommersielle og ikke-kommersielle aktører. Denne stadig sterkere vektleggingen av frivillig sektor har i liten grad vært fulgt av en diskusjon om grenseoppgangene mellom kommersielle og frivillig baserte tiltak/tjenester. Alle regjeringer i perioden,

uavhengig av politisk ståsted, har vært opptatt av å legge vekt på frivillige aktørers bidrag på velferdsfeltet.

Brukerretting / brukerperspektiv

Krav om økt brukerretting av offentlige tjenester er en sterk trend i hele denne perioden. I NOU 2004: 13 om NAV-reformen blir det definert på følgende måte:

«Brukerretting er å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis» (NOU 2004: 13, s. 132).

Det handler om ulike metoder for å la brukernes perspektiver i større grad påvirke utformingen av både forvaltningen og tjenestene. I forlengelsen av dette er brukermedvirkning blitt et viktig ord innenfor tjenesteutforming. Det samme har brukerundersøkelser, brukerråd og i begrenset omfang brukerstyring.

Andreassen (2004) viser at begrunnelsen for å vektlegge brukermedvirkning er todelt. På den ene siden er det en holdning om at brukerne har en demokratisk rett til innflytelse på forhold som gjelder dem selv, på den andre siden er dette etter hvert blitt en del av effektiviseringsprosjektet i offentlig sektor for å få økt tilbakemelding fra brukerne på tjenestenes utforming, kvalitet og treffsikkerhet.

Vi kan snakke om brukermedvirkning på individnivå og systemnivå (Andreassen 2005). Brukermedvirkning på individnivå kan forstås som den enkeltes rettighet og mulighet til å påvirke sitt individuelle tjenestetilbud. Systemnivå handler om brukernes og gjerne brukerrepresentanters mulighet til å påvirke utformingen av tjenestetilbud generelt.

Brukermedvirkning på systemnivå kan for eksempel være etablering av brukerråd. En variant av dette foreslås i stortingsmeldingen om psykiske lidelser og tjenestetilbudet fra 1997. Her foreslås det å opprette kvalitetsutvalg ved alle psykiatriske institusjoner. Der skal pasient- og pårørendeorganisasjoner være representert.

I alle meldingene som omhandler tjenesteutøvelse i utvalget er bruk av individuell plan et viktig tiltak for individuell brukermedvirkning. I meldingene utover 2000-tallet blir dette mer og mer noe som likner en kampanje for økt bruk av et institusjonelt verktøy. I stortingsmeldingen Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudet, var det imidlertid en anbefaling fra departementet om at dette skulle bli en rettighet for brukere med sammensatte behov.

«Når det gjelder brukermedvirkning i individuelle tjenestetilbud, bør brukeren både ha rett til å legge fram sitt syn og bli hørt, og få være med å bestemme hvilke tilbud som bør gis. I lov om sosiale tjenester § 8-4 heter det at 'tjenestetilbudet skal

så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener. I det videre arbeidet med pasientrettigheter vil det bli vurdert å innføre en lovbestemt plikt for kommunene til å utarbeide individuelt tilpassede planer for mennesker med sammensatte og langvarige behov for tjenester. Brukeren skal ha rett til å medvirke i utformingen av en slik plan. Også rettighetene til familien og de pårørende til å bli informert og få legge fram sitt syn bør styrkes, men på en slik måte at taushetsplikten respekteres» (St.meld. nr. 25 (1996–97), kap. 2.4).

Ti år senere når virkemidlene i NAV blir presentert i stortingsmeldingen Arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr. 9 (2006–2007)), er individuell plan blitt et helt grunnleggende verktøy for individuell medvirkning og ikke minst for samordning av den enkeltes tjenestetilbud.

«Arbeids- og velferdsforvaltningen skal i samråd med brukeren utforme en individuell plan som om nødvendig skal samordnes med tilsvarende planer fra andre etater og tjenesteytere. Den individuelle planen skal følges opp med vedtak og tiltak. Et formål med individuell plan er å styrke samhandlingen mellom tjenesteytere og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteytere og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåer» (St.meld. nr. 9 (2006–2007) 10.6.2).

Brukermedvirkning handler om skreddersøm for den enkelte. Derfor finner vi det igjen i kriminalomsorgsmeldingen Straff som virker, og i omsorgsmeldingene, hvor det vektlegges at ulike brukergrupper og brukere har ulike behov. Samtidig er det etter mange år med brukermedvirkning som en sentral målsetting overraskende lite konkrete metoder for hvordan brukermedvirkning på både systemnivå og individuelt nivå skal utøves. Vi finner individuell plan på den ene siden, og brukerundersøkelser og brukerråd på den andre. Samtidig er brukermedvirkning som fenomen lite diskutert opp mot spenningen mellom profesjonenes krav om kvalitet og spesialisering på den ene siden og brukerperspektivene på den andre.

Kvalitet og kompetanse

Flere av meldingene legger stor vekt på faglig utvikling og kvalitet i velferdstjenestene. Det er imidlertid ikke uten videre enkelt å finne en felles definisjon av kvalitet i de samme meldingene. Ofte knyttes kvalitet til økt brukerretting, men også til faglig utvikling og tjenesteutøvernes kompetanse. Det er ikke tilfeldig at vi her kobler sammen kvalitet og kompetanse. Et viktig kriterium for kvalitet er kompetansenivået hos tjenesteytere. I stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering (St.meld. nr.

9 (2006–2007)) er kunnskap og kompetanse hos de ansatte et viktig virkemiddel for økt måloppnåelse.

Fra Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helsetjenesten kan vi hente følgende forståelse av kvalitet:

«Definisjonen av kvalitet er i denne strategien hentet fra ISO 9000:2000 'kvalitet er i hvilken grad en samling iboende egenskaper oppfyller krav'. Definisjonen er gitt et mer konkret innhold gjennom å formulere i alt seks målsetninger for helsetjenesten. Målet er således at tjenestene er: virkningsfulle, trygge og sikre, involverer brukere og gir dem innflytelse, er samordnet og preget av kontinuitet, utnytter ressursene på en god måte, og er tilgjengelige og rettferdig fordelt».¹

I St.meld. nr. 28 (1999-00) Innhold og kvalitet i omsorgstenestene diskuteres hva som menes med kvalitet. Det påpekes at det ikke uten videre er enkelt å definere begrepet, og at det er nesten like mange kvalitetsmål som det er undersøkelser om kvalitet. Utredningen henviser til Rundskriv 13/97 om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet blir der definert som å dekke grunnleggende behov. Tjenesten må ha et forsvarlig nivå i forhold til behovene som skal dekkes. I stortingsmeldingen knyttes også kvalitet til brukerinnflytelse, læring, kompetanseutvikling, tilsyn og kontroll.

Et viktig krav i diskusjonene om hva som er kvalitet knyttes til at kvaliteten kan testes av brukere og andre. Det betyr at det må defineres kriterier som brukere, samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig kan måle arbeidet ut fra. Brukerundersøkelser blir et viktig redskap i dette kvalitetsutviklingsarbeidet.

På 90-tallet fikk kompetanseheving i barnevernet høy prioritet. NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge legger vekt på kompetanseutvikling og bidrar dermed til en styrking av profesjonaliseringen av barnevernet. Sosionomer og barnevernpedagoger får en større plass. Behovet for multikulturell kompetanse understrekes. Kravet om kompetanseutvikling følges opp i stortingsmeldingen om barne- og ungdomsvernet (St.meld. nr. 40 (2001–2002)), etter- og videreutdanning skal fortsatt prioriteres. Departementet sier også at det skal vurderes en autorisasjonsordning for ansatte, noe som skal ses i sammenheng med en eventuell autorisasjonsordning for sosialpersonell. Dette er fortsatt (i 2010) noe som vurderes, uten at det er trukket noen konklusjon.

Kompetansenivået kan ikke ses uavhengig av kunnskapsutvikling og forskning. Det sies i stortingsmeldingen at det skal være tre pilarer når det gjelder forskning om barnevern: Forskningsrådets programbevilgninger, bruk av de tre utviklingssentrene og NOVA, og oppbygging av Atferdssenteret.

¹ Hentet fra hjemmesidene til Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering i helsetjenesten, artikkel av Anne Ringard «Kvalitet og kvalitetsutvikling i helsetjenesten» <http://www.kvalitetogprioritering.no/Artikkel?key=12118>

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding) diskuteres kriminalomsorgen opp mot noen kvalitetsmål. Overskriften er symptomatisk i så måte, «straff som virker». Det legges til grunn at straffgjennomføring ute i samfunnet er mer effektivt for sosial rehabilitering enn fengsel, og at dette gir bedre samfunnsbeskyttelse på sikt. Det må etableres en balanse mellom samfunnsbeskyttelse og straffgjennomføring som virker. Meldingen legger til grunn at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til kriminalpolitikk og for nye metoder for straffgjennomføring som er mer hensiktsmessig med tanke på å forebygge ny kriminalitet, fremme rehabilitering og reintegrering i samfunnet. Det legges også opp til forsøk med en åpnere soningsform hvor innsatte har større grad av medbestemmelse og aktiv deltakelse i samfunnet. Videre argumenteres det for langt sterkere vektlegging av og ambisjoner for tilbakeføringsarbeidet etter endt soning.

I de siste årene har det vært en debatt om behovet for bedre kunnskap om effekten av velferdspolitiske tiltak. Det har vært uttalte krav om bedre evidensbasering av tiltak både i barnevern, omsorg og sosialtjeneste. Det er derfor overraskende å merke seg at begrepet evidens ikke brukes i de dokumentene som fokuserer på tjenesteutøvelse, bortsett fra innenfor kriminalomsorgen.

I perioden er det likevel gjennomgående et sterkere krav til kvalitet og kompetanse. Dette er tydeligst i meldingene om omsorgstjenestene, i barnevernet og i kriminalomsorgen. Kravene om styrking av kunnskapsbasen for tiltak er tydelige. Dette er kanskje sterkest i dokumentene om barnevernet, men også i kriminalomsorgen. Både i kriminalomsorgen og barnevernet skjer det samtidig en økt profesjonalisering.

I velferdsmeldingen tar en opp behovet for mer målrettet innsats. Dette knyttes sammen med et behov for spesialisering. Dette er en dimensjon som igjen henger sammen med kompetanseutvikling, kvalitetskrav og profesjonalisering. Det blir dermed en nøye sammenheng mellom kravet om kvalitet og kompetanse på den ene siden og diskusjonen om universalisme versus målretting på den andre. Klarere definisjoner av kvalitetskrav og kompetansekrav er også et resultat av fristilling og konkurranseutsetting. Kravene til tjenesteyterne må defineres tydeligere når tjenester skal kjøpes og når kontroll- og tilsynssystemene utvikles.

Rettsliggjøring

I en kronikk i Klassekampen 25.10.2010 skriver professor Noralv Veggeland om «Avpolitisert reguleringsstat?». Han sier her at styring ved regulering er blitt et avpolitisert nøkkelbegrep som binder beslutningstakere. Regulering er blitt en universell styringsform som binder sammen stat og marked. I denne konteksten plasseres det makt- og demokratiutredningen kaller rettsliggjøringen av politikken. Dessuten setter

internasjonale avtaler og konvensjoner begrensninger. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport oppsummerer dette på følgende måte:

«Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov» (NOU 2003: 19).

Ett av de områdene som påvirkes av denne rettsliggjøringen er forholdet mellom kommune, stat og individ.

«Forholdet mellom staten og det kommunale selvstyret er i endring. Gjennom rettighetslover og detaljstyring ut fra prinsipper om velferdslighet, er det lokale folkestyret båndlagt fordi budsjettene er knappere enn de pålagte og rettighetsfestede pliktene tilsier. Rettighetslovene knytter et bånd mellom stat og individ som lokal autonomi og folkevalgte prioriteringer kan forkludre» (NOU2003: 19).

Store deler av velferdstjenestene administreres av kommunene, og i denne rettsliggjøringsprosessen kan en si at kommunene kommer i skvis mellom rettighetsorienterte lover, statlige pålegg, bevilgninger og økonomiske begrensninger og individuelle behov.

I de utredningene og meldingene vi behandler her, er rettighetsperspektivet også til stede. I St.meld. nr. 25 (1996–1997) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbud er et av forslagene å vurdere å lovfeste en plikt for kommunene til å planlegge et helhetlig tjenestetilbud for mennesker med sammensatte og langvarige behov, og styrke pasientenes rett til behandling ved å fremme en ny lov om pasientrettigheter. Det foreslås også å fremme forslag til ny lov om rettsikkerhet og særlige tiltak for mennesker under psykisk helsevern. Samlet sett legges det her opp til mer rettsliggjøring overfor mennesker med psykiske lidelser.

Et annet tydelig eksempel finnes i NOUen og stortingsmeldingen om barnevernet. I NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge foreslår Befringutvalget å lovfeste retten til barneverntjenester. Dette følges ikke opp i den påfølgende stortingsmeldingen. Den er preget av sterk motstand mot å lovfeste nye krav til kommunene. I forbindelse med diskusjonen om Befringutvalget kom det opp en rekke slike forslag, for eksempel krav om kompetanseutvikling av de ansatte og rett til gratis veiledning av barn og foreldre. Barneombudet foreslo at det skal etableres kommunale oppveksttjenester. Alle disse forslagene avvises i stortingsmeldingen (St.meld. nr. 40 (2001–2002)) om barne- og ungdomsvernet.

En viktig del av rettsliggjøringen er knyttet til framveksten av internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter. Selv om forslaget om at retten til barnevern skulle lovfestes ikke følges opp, foreslås det likevel i stortingsmeldingen at FNs barnekonvensjon skal inkorporeres i norsk lov.

Den enkeltes rett til bolig er indirekte fastsatt i lov om sosiale tjenester. En NOU om boligpolitikk som kom i 2002 (NOU 2002: 2) diskuterer også retten til bolig. (Denne NOUen er ikke en av de dokumentene som inngår i utvalget for undersøkelsen.) Retten til bolig blir i NOUen definert som retten til å være sikret et visst nivå på boligkonsumet. Det henvises til FNs menneskerettighetserklæring og konvensjonen om økonomiske og sosiale rettigheter. Diskusjonen er ganske teoretisk og prinsipiell. Det trekkes et skille mellom retten til bolig og retten til tilstrekkelige økonomiske ressurser til å kunne skaffe seg akseptabel standard på boligen. Det fremmes ingen forslag om ytterligere rettighetsfesting. I stortingsmeldingen Om boligpolitikken (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) kommer det heller ingen forslag om rettighetsfesting. Det konstateres at retten til bolig er nevnt i FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter, og at denne fra 1999 er inkorporert i norsk lov. En velger altså den samme tilnærmingen når det gjelder rettsliggjøring både innenfor boligfeltet og i barnevernet; inkorporering av internasjonale konvensjoner i norsk lov.

I stortingsmeldingen om innhold og kvalitet i omsorgstjenestene (St.meld. 28 (1999–00)) konstaterer en at etter lov om sosiale tjenester har personer som ikke kan dra omsorg for seg selv eller er avhengig av praktisk og økonomisk hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, rett til hjelp. Denne skal være på et forsvarlig nivå. Det foreslås ikke ytterligere rettighetsfesting. Trygdesystemet er i utgangspunktet basert på en rettighetstankegang. Dersom en oppfyller de nødvendige kriteriene, har en rett til de spesielle ytelsene eller tjenestene.

Det spørsmålet som blir stående igjen er i hvilken grad det sendes signaler i de aktuelle meldingene som tyder på at det skjer en økt rettsliggjøring, eventuelt en svekking, av rettighetsperspektivet. Dette er et komplisert poeng, fordi på den ene siden er det ny lovgivning som styrker rettighetene. Et eksempel på dette er den nye retten til tjenestepensjon. Målet med denne ordningen er større likhet når det gjelder pensjon. På den annen side er det økt vekt på bruk av tiltak og tjenester som i utgangspunktet er behovsprøvde. Samtidig er grenseoppgangen ganske utydelig, det er nok å henvise til punktet over, om retten til omsorgstjenester. Det norske systemet har tradisjonelt vært rettighetsorientert, og folketrygden og retten til helsetjenester er kanskje de beste eksemplene på dette. En forskyvning i retning ytelse, tiltak og tjenester som tradisjonelt ikke har vært rettighetsfestet, går i motsatt retning. Samtidig er rettighetsaspektet styrket på disse områdene. Fortsatt er det de universelle ytelsene og tjenestene som står sterkest når det gjelder rettigheter.

Stat – kommune

I 2001 ble de fem regionale heleforetakene opprettet, og de overtok ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene. I 2004 overtok det statlige Bufetat ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet. En ikke fullt så omfattende reform var rusreformen som ble gjennomført i begynnelsen av 2004. Da ble fylkeskommunenes ansvar for tjenester til rusmiddelavhengige overført til de regionale helseforetakene.

NAV-reformen må sies å være den største reformen i perioden. Arbeids- og velferdsetaten ble etablert som en sammenslåing av Aetat og Trygdeetaten i 2006. Det første lokale NAV-kontoret, som samlokaliserte den nye statlige etaten med kommunale sosialtjenester, ble etablert høsten 2006. Hele prosessen var gjennomført i 2009. Denne reformen endrer ikke den prinsipielle ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Men det kan sies at det innebærer større statlig innflytelse over kommunenes virksomhet.

Vi har med andre ord vært gjennom en periode hvor statens rolle som tjenesteproducent er styrket betraktelig. Alle de nevnte reformene har innflytelse på relasjonen mellom stat og kommune. Vi ser at det på den ene siden skjer en sentralisering og en statliggjøring. På den annen side skjer det samtidig en forsterkning av kravet om lokal basering av tiltak og tjenester.

De kommunalt baserte tjenestene representerer den delen av velferdsapparatet som har vokst mest i perioden. Dette skyldes ikke minst en gradvis nedbygging av institusjonsomsorgen i Norge. Den første av en rekke slike reformer var den såkalte HVPU-reformen, hvor de sentrale institusjonene for mennesker med utviklingshemming ble nedlagt. Det ble bygd boliger og etablert omsorgstjenester for å ivareta deres behov i kommunene. Vi ser tilsvarende utvikling innenfor psykiatrien. Ansvaret for bostedsløse har virket i samme retning, og den sosiale boligpolitikkenes dreining mot boligsosiale tiltak er en del av denne utviklingen. Det ser ut til at det har skjedd et ideologisk skifte i retning av at tiltak og tjenester skal ha en sterkere lokal forankring.

Barnevernets førstelinje er en del av det kommunale tjenesteapparatet. Dette apparatet har tradisjonelt vært behovs- og tiltaksrettet. I NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge understrekes det at det forebyggende arbeidet skal ha større prioritet. Det innebærer utvikling av nye lokalt baserte tiltak, lavere terskler for innsats og større vekt på barnevernet som sentral i koordineringen av arbeidet med barns oppvekstmiljø. Utvalget foreslår også at fosterhjem primært skal søkes i barnets familie og nettverk. Utredningen representerer et nytt steg i styrkingen av det kommunale tjenesteapparatets rolle. Utredningens diskusjon om rettighetsfesting av barneverntjenester (se eget avsnitt over om rettighetsfesting) er et bidrag til økt fokusering på barns rett til en god oppvekst. Dette peker igjen tilbake til en fokusering på det lokale barnevernets rolle både som koordinator av barnerettede tiltak og som tjenesteutøver overfor utsatte barn og familier.

I stortingsmeldingen Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid (St.meld. nr. 47 (2008–2009)) er ett av hovedgrepene en ny framtidig kommune-rolle. Det foreslås tiltak for å overføre ansvar, oppgaver og ressurser til kommunene, for å redusere behov for, og utgifter til, spesialisthelsetjenester. Videre foreslås det å vri ressursinnsatsen mot forebygging (i kommunene) framfor reparasjon (i spesialisthelsetjenesten). Et annet viktig grep er etablering av økonomiske insentiver. Det foreslås kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter. Samhandlingsreformen blir dermed kanskje det sterkeste eksemplet på at det skjer en sentralisering og en desentralisering på én gang. Økt kommunalt ansvar for pasientene følger av økt statlig ansvar for sykehusene.

Både når det gjelder utviklingen av barnevernet, av virkemidlene i NAV-systemet og av samhandlingsreformen ser vi at det er en økt oppmerksomhet på lokal tiltaksutvikling. Dette oppfattes som nødvendig for å kunne prioritere forebygging, for å få til mest mulig relevante tiltak for den enkelte og for å kunne bruke ressursene mest mulig kostnadseffektivt.

Økt vekt på lokal tjenesteutvikling og tjenesteutøving kan medføre større forskjeller mellom kommunene når det gjelder tilbud, kvalitet og faglig standard. For å fremme likebehandling og rettssikkerhet er det derfor også vokst fram et kontroll- og tilsynsbyråkrati. Fylkesmennenes rolle som tilsynsmyndighet, Helsetilsynet og andre statlige etater har fått økte kontrolloppgaver. Det kan se ut som det er blitt større avstand mellom tjenestene og politikerne. Det nye tilsynsbyråkratiet styrker rettssikkerheten.

Denne desentraliseringen har vært en drivkraft i veksten i det kommunale tjenesteapparatet. I boka «Mellom frihet og fellesskap» (Langeland m.fl. 1999) beskrives en prosess hvor desentraliseringen følges opp av privatisering og konkurranseutsetting. Denne kombinasjonen av kommunalt ansvar og videre engasjement av privat sektor medfører behov for et mer omfattende kvalitets- og kontrollregime. Det er verdt å spørre om vi ikke på denne måten også har fått en økt byråkratisering og kanskje lengre vei mellom tjenesteutøverne og politikerne.

Et av spørsmålene som blir stående igjen er hvor store konsekvenser denne kombinasjonen av desentralisering, kommunalt ansvar, økt privat engasjement og framvekst av et tilsyns- og kontrollbyråkrati på sikt medfører for organiseringen av velferdsstaten. I et slikt system blir statens rolle for det første å drive de mest spesialiserte tiltakene og virksomhetene, for det andre å drive de største og rettighetsbaserte virksomhetene (eksempelvis NAV/folketrygden, sykehus), og for det tredje å kontrollere og kvalitets-sikre de desentraliserte tjenestene.

Samarbeid og samordning

Behovet for samhandling og samordning i offentlig forvaltning har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Gjennom økt samhandling skal man nå felles mål mer effektivt, gjennom samordning skal en få til mer effektive og målrettede tjenester. Utgangspunktet er at de store utfordringene i samfunnet krever samhandling og samordnet innsats. Dette legges også til grunn for forvaltningsmeldingen fra 2009 (St.meld. nr. 19 (2008–2009)), hvor regjeringen presenterer en overordnet politikk for samarbeid og samordning i forvaltningen. I meldingen skrives det:

«Realiseringa av overordna politiske mål – som kriminalitetsforebygging eller be-
rekraftig utvikling – krev samarbeid mellom ulike einingar slik at verkemidla deira
vert sette i samanheng. Fleire av dei større omorganiseringane i statsforvaltninga dei
seinare åra har kome som eit svar på behovet for meir samordning. Dette gjeld så
ulike verksemdar som til dømes Mattilsynet og Arbeids- og velferdsetaten. Samord-
ning på statleg nivå kan verke inn på oppgåvefordelinga mellom stat og kommune
og kor enkelt det er å få til samordning på kommunalt nivå. Kva for saksområde
som heng saman med eit anna, varierer over tid og endrar seg med endringane i
samfunnet og etter kvart som vi får ny kunnskap og ei ny forståing av samanhengen
mellom ulike verkemiddel» (St.meld. nr. 19 (2008–2009), 6.4.1).

Behovet for samhandling og samordning bunner i spesialisering og økt sektoransvar. Beskrivelser av fragmenterte tjenester, manglende koordinering og at brukerne ikke klarer å orientere seg i systemet er ofte en del av problembeskrivelsen som ligger til grunn for forslag om økt samordning og samarbeid. Brukerne har behov for oppfølging fra flere aktører. For å nå målene, for eksempel innen satsingen på å bekjempe og forebygge bostedsløshet (St.meld. nr. 23 (2003–2004)), kreves innsats fra mange ulike aktører fra ulike avdelinger og nivåer i forvaltningen. Samhandling eller samarbeid handler om koordinering av innsats i en prosess mot et felles mål, men hvor det kanskje ikke er en bestemt aktør som har det overordnede ansvaret. I stortingsmeldingen om samhandlingsreformen defineres det på følgende måte:

«Samhandling er uttrykk for helse- og omsorgstjenestenes evne til oppgavefordeling
seg imellom for å nå et felles, omforent mål, samt evnen til å gjennomføre oppgavene
på en koordinert og rasjonell måte» (St.meld. nr. 47 (2008–2009), Boks 1.1).

Samordning handler selvsagt om det samme, men ofte brukt i forståelsen av at dette i større grad betyr mer strukturell organisatorisk samordning av ulike aktørers arbeid. Et eksempel er NAV-reformen (Arbeids- og velferdsetaten) fra 2005. Av mange beskrives NAV-reformen som etterkrigstidens største forvaltningsreform. NAV er en fusjon av tidligere separate organisasjoner. Gjennom denne reformen integreres og samordnes arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten med den kommunale sosialtjenesten. Målet

er å utvikle en ny organisasjon som yter mer samordnede tjenester (St.prp. nr. 46 (2004–2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning).

Proessen fram til NAV-reformen startet i 2001 tok utgangspunkt i en opplevelse av at en del brukere ble kasteballer mellom ulike etater. Initiativet til reformen kom fra Stortingets sosialkomité som mente en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten kunne være en løsning. I stortingsmeldingen fra Bondevik II-regjeringen (St.meld. nr. 14 (2002–2003)) var forslaget økt samordning, med to statlige etater som samarbeider med den kommunale sosialtjenesten i en felles førstelinje. Tre hovedargumenter ble trukket fram for reorganisering av velferdsforvaltningen: For det første ønsket man å redusere antall stønadmottakere i yrkesaktiv alder, spesielt inntektssikring til personer med helseproblemer. For det andre fantes misnøye og negative erfaringer blant brukerne av velferdsordningene. Dette var spesielt knyttet til dårlig informasjon, manglende tilgjengelighet, liten individuell tilpasning av tjenestene og lang ventetid. For det tredje skapte den oppsplittede organiseringen uklare ansvarsforhold for brukere med behov for bistand fra mer enn én av etatene. Dette fører til lite effektiv virkemiddelbruk, dobbeltarbeid og ulemper for brukerne. I meldingen står det blant annet:

«Brukere som har problem med arbeid og inntekt, skal i framtiden møte et mer samordnet tilbud. Tjenester og ytelser skal rettes mot deres arbeidsmuligheter og funksjonsevne. Et hovedmål for førstelinjetjenesten er å lede brukerne av tjenestene fra stønader til arbeid. Alle brukere skal sikres et likeverdig tilbud uavhengig av hvor i landet de bor eller hvordan de tar kontakt med tjenestene. Brukerne av tjenesten skal få et helhetlig og koordinert tilbud. Det skal være lett tilgang til spesialkompetanse. Brukere som har sammensatte behov, skal ha en egen kontaktperson i oppfølgingen. Førstelinjetjenesten skal gi råd og veiledning om arbeidsmuligheter, kvalifiseringstiltak og rettigheter, og den skal ha ansvaret for å følge opp brukerne. Så langt det er faglig forsvarlig skal førstelinjen kunne avgjøre søknader og sørge for at en bruker får gode tjenester. Førstelinjetjenesten skal være brukernes faste kontaktpunkt» (St.meld. nr. 14 (2002–2003), kap.1).

Forslaget om samordning av to statlige etater og den kommunale sosialtjenesten fikk ikke politisk oppslutning i Stortinget. Det var liten tro på at tre selvstendige etater til tross for samordning og felles førstelinje kunne løse kasteballproblematikken. Rattsøutvalget ble oppnevnt for å utrede alternativer for en felles velferdsetat (NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning). Den endelige utformingen av en felles arbeids- og velferdsetat ble vedtatt i Stortinget i 2005.

I stortingsmeldingen Arbeid, velferd og inkludering fra Stoltenberg II-regjeringen i 2007 er de blant annet opptatt av bedre samordnet og mer fleksibel bruk av virkemidler. De skriver:

«Etableringen av Arbeids- og velferdsetaten og et felles førstelinjekontor innebærer en organisatorisk samling av alle statlige og kommunale virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Organiseringen legger dermed til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud der arbeidsrettede tiltak, tjenester og relaterte ytelser til den enkelte bruker kan vurderes samlet. Aktive arbeidsrettede tiltak kan som følge av dette igangsettes raskere da en vil slippe tidkrevende oversending av saker mellom to statlige etater og mellom stat og kommune. Problemer knyttet til kostnadsoverveltning vil kunne reduseres. En ny organisering vil dermed kunne bidra til en mer samordnet, effektiv og målrettet offentlig satsing, bl.a. når det gjelder oppfølgingen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og i forhold til arbeidet med å bekjempe fattigdom» (St.meld. nr. 9 (2006–2007), 5.1.2).

NAV-reformen, men selvsagt også samhandlingsreformen, er de mest tydelige eksemplene på hvordan behovet for samhandling og samordning er representert i dokumentene som er undersøkt. En grunnleggende påstand for samhandlingsreformen er at manglende samordning og hensiktsmessig fordeling av oppgaver mellom kommune og stat på helseområdet er dyrt og lite effektivt:

«Samhandlingsutfordringene for store pasientgrupper er store. Vi bruker ressursene på et for høyt nivå, der tilbudet i stedet kunne vært gitt på en bedre og mer kostnadseffektiv måte i kommunen» (St.meld. nr. 47 (2008–2009), 4.1).

I meldingen presenteres tre hovedutfordringer: Pasientenes behov for koordinerte tjenester besvares ikke godt nok, tjenestene er for fragmenterte. De preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom. Demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne. Samhandlingsreformen er et forsøk på å svare på disse tre hovedutfordringene gjennom å legge til rette for en mer forpliktende samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenestene. Dette innebærer blant annet en klarere pasientrolle og rett til en fast kontaktperson i tjenestene. Kommunene får ny rolle med overført ansvar, oppgaver og ressurser. Målet er å redusere behovet for, og utgifter til, spesialisthelsetjenester. Ressursinnsatsen vris mot forebygging (i kommunene) framfor reparasjon (i spesialisthelsetjenesten). I tillegg brukes økonomiske insentiver i form av kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter. En klarere oppgavedeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten skal legge til rette for at spesialisthelsetjenesten i større grad kan konsentrere seg om oppgaver hvor deres ekspertise er nødvendig.

Samhandling og samordning er også et viktig virkemiddel i andre utredninger og meldinger, men selvsagt ikke like fundamentalt som i NAV-reformen og samhandlingsreformen. Et eksempel er kriminalomsorgsfeltet. En stor utfordring for kriminalomsorgen er gjengangerproblematikk. Det er kjent at innsatte i norske fengsler

har omfattende levekårsproblemer, og som oftest problemer på mange levekårsarenaer samtidig. Det er behov for oppfølging på mange områder og fra mange ulike aktører for å lykkes i overgangen til et liv uten kriminalitet etter endt soning. I stortingsmeldingen Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn vektlegges det at lite systematisk forvaltningssamarbeid bidrar til å hemme reintegrering. Det er behov for bedre samordning av kriminalpolitikk og velferdspolitik for å lykkes. Et av tiltakene er tilbakeføringsgarantien. Hensikten er å mobilisere andre etater, kommune og stat for å fremme reintegrering etter endt soning. Virkemiddelet er forpliktende samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater, hvor målsettingen er å bidra til å få folk i utdanning eller jobb (St.meld. nr. 37 (2007–2008)).

Et annet eksempel er et offentlig utvalg oppnevnt av Bondevik II-regjeringen for å se på helhet og plan i sosial- og helsetjenestene (NOU 2004: 18). Meldingen legger svært stor vekt på samhandling mellom tjenester innen helse- og sosialfeltet. Det blir foreslått å erstatte dagens to lover med en felles harmonisert kommunal sosial- og helsetjenestelov. Mestring, mulighet og mening (St.meld. nr. 25 (2005–2006)) lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen vektlegger behovet for økt samhandling knyttet til at flere brukere har behov for tjenester fra flere nivåer i helsetjenesten, og over lengre tid.

Kravet om økt samordning og samhandling er et viktig velferdspolitisk signal i perioden på tvers av de ulike regjeringene. Hovedbegrunnelsene for økt samordning og samhandling er i all hovedsak konsentrert om økt måloppnåelse og effektivisering av forvaltningen.

Tilsyn og kontroll

Flere har påpekt at i kjølvannet av desentralisering, konkurranseutsetting og fristilling har det vært nødvendig å etablere et tilsyns- og kontrollbyråkrati. I maktutredningen fra 2003 påpekes det for eksempel at antallet tilsyns- og kontrollinstanser har vokst raskt på 90-tallet, og de har fått en mer selvstendig rolle (NOU 2003: 19).

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn sies det at

«En etat med vide fullmakter til å utøve makt over enkeltmennesker på vegne av fellesskapet, må være gjenstand for betryggende innsyn og kontroll».

Videre henvises det til internasjonale konvensjoner som forutsetter at man skal føre tilsyn med kriminalomsorgen. Departementet sier i meldingen at de mener at ordningen bør gjennomgås, og at gjennomgangen må relateres til kravene om en aktiv kontrollinstans med kompetanse og ressurser som sikrer tilstrekkelig innsyn.

I begge de to dokumentene om barnevern, NOU 2000: 12 og St.meld. nr. 40 (2001–2002), er tilsynsordninger et viktig tema. NOUen foreslår bedring av regelverket når det gjelder de forskjellige tilsynsordningene som omfatter barnevern, det gjelder ikke minst fylkesmannens tilsyn med institusjoner.

Stortingsmeldingen om innhold og kvalitet i omsorgstjenestene (St.meld. nr. 28 (1999-00)) knytter eksplisitt sammen kvalitetsutvikling, tilsyn og kontroll. Meldingen tar opp både fylkeslegenes, fylkesmennenes og Helsetilsynets rolle overfor kommunene og forslår flere tiltak for å styrke tilsynsarbeidet. Departementet påpeker også behovet for å harmonisere reglene for helsetjenestene og sosialtjenestene, både når det gjelder kvalitetskrav, internkontroll og tilsyn.

I NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene blir det foreslått å forenkle klagereglene slik at alle vedtak om tildeling av tjenester kan påklages til fylkesmannen, og at fylkesmannen kan prøve alle sider ved vedtaket. Totalt sett legger utvalget opp til å gi kommunene mer frihet i utformingen av tjenestetilbudet, men samtidig med mer og utvidet kontroll fra fylkesmannen.

Profesjonsgrupper har tradisjonelt hatt stor grad av autonomi i yrkesutøvelsen. Ethiske normer og høy faglig standard skulle sikre kvalitet på yrkesutøvelse. Dette er et system basert på tillit til den enkelte yrkesutøver. Flere saker som har fått stor offentlig medieoppmerksomhet der enkelte brukere har vært utsatt for slett yrkesutøvelse, har bidratt til å undergrave denne tilliten. Det kan derfor reises et spørsmål om det har skjedd en forskyvning fra tillit til kontroll.

Oppsummering

Gjennomgangen viser at i denne perioden er arbeidslinja ytterligere forsterket i velferdspolitikken. Arbeidslinja legges til grunn for utforming både av nye tjenester og ytelser. Samtidig er det sterke signaler om behov for utvikling av velferdspolitikken med mål om kvalitativt bedre velferdstjenester og ordninger som er mer brukerrettet og med større måloppnåelse. Et viktig virkemiddel for økt effektivitet og måloppnåelse er samordning og samhandling i forvaltningen. Det store moderniseringsprosjektet i offentlig sektor fortsetter, men det er ingen signaler i disse meldingene om at velferdsordningene skal bygges ned eller svekkes. Økte krav til effektivisering og nye organisasjonsmodeller er introdusert, men det er få føringer om konkurranseutsetting og privatisering. Samtidig bygges velferdsstaten ut på noen områder, nye ordninger innføres og nye brukergrupper inkluderes. Som vi har påpekt tidligere har det vært stor grad av politisk enighet i Stortinget om de store velferdspolitiske reformene, og i meldingene er det ikke umiddelbart lett å spore ideologiske begrunnelser for de velferdspolitiske grepene som presenteres.

Mange av de velferdspolitiske grepene kan umiddelbart framstå som nødvendighetsdrevet mer enn ideologisk drevet. En tilpasning av velferdspolitikken relateres til nye utfordringer og krav, mer enn til ideologiske visjoner om hva velferdsstaten skal være. Samtidig er det til en viss grad ulike vektlegginger mellom de ulike regjeringskonstellasjonene, som kan ha en ideologisk klangbunn. Selv om alle regjeringskonstellasjonene bruker økonomiske insentiver i velferdspolitikken, er vektleggingen noe sterkere i Bondevik II-regjeringen hvor Høyre var med, enn i de øvrige regjeringskonstellasjonene. Samtidig er det en utvikling i perioden hvor alle regjeringskonstellasjonene i økende grad vektlegger frivillige organisasjoners rolle i velferdspolitikken. Dette blir først for alvor brakt på banen av Bondevik I-regjeringen i Utjamningsmeldinga, men blir fulgt opp av alle regjeringskonstellasjoner i perioden etter. I utvalget av dokumenter er det ingen signaler om økt involvering av kommersielle aktører i velferdspolitikken, selv om forvaltningsmodellene i økende grad legger til rette for involvering av private aktører. Interessant nok er det som tidligere nevnt kun Bondevik I-regjeringen som i en av meldingene har en kritisk diskusjon av bruk av kommersielle aktører på velferdsfeltet. Hovedbildet er at dette ikke behandles. Som vi har vist i fremstillingen over kan ikke dette tas til inntekt for at det ikke gis politiske føringer om nye forvaltningsmodeller, men at de kommer i andre offentlige dokumenter enn de som er representert i utvalget for undersøkelsen, eller på andre områder enn velferdsfeltet.

Begrunnelsen for økt effektivitet i forvaltningen er stort sett økt måloppnåelse, men økonomisk effektivisering vektlegges noe sterkere av Bondevik II-regjeringen. I Stoltenberg II-regjeringens melding om arbeid, velferd og inkludering fra 2007 er vektleggingen av de økonomiske insentivene for å få til overgang fra passive ytelser til arbeid, tonet noe ned til fordel for økt vektlegging av kompetanse i systemet, gode tiltak og tett oppfølging. Oppmerksomheten rettes også i større grad mot insentiver for virksomhetene, og forutsetningen om at det er en jobb tilgjengelig for alle de som ønsker det, tas ikke for gitt. Er dette uttrykk for ideologiske holdninger, eller nødvendighetsdrevet på bakgrunn av lav måloppnåelse innen arbeidet med økt inkludering av utsatte grupper i arbeidsmarkedet, og økt kunnskap om forutsetningene for inkluderende arbeidsliv? Er det drevet av faglig utvikling på feltet eller politikernes holdninger til velferdspolitikken? Svaret er nok ja, begge deler. Utviklingen gjenspeiler politikernes prioriteringer og problemforståelse, men helt klart også faglig utvikling på velferdsfeltet og innen profesjonene.

Neste del av rapporten handler om de overordnede signalene om velferdspolitikken framover, slik de er uttrykt i utvalget av offentlige dokumenter, og hva dette eventuelt kan bety på sikt.

Nye velferdssignaler?

Problemforståelsen i perioden

Det ligger viktige signaler om prioriteringer innen velferdspolitikken i kraft av de problemområdene som blir behandlet i de offentlige dokumentene. Dette gjenspeiler myndighetenes opplevelse av hva som er hovedutfordringene. Problemforståelsen i perioden kan oppsummeres i fem punkter:

1. Velferdsstatens finansielle bærekraft
2. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder utenfor utdanning og arbeid
3. Fattigdom og marginalisering
4. Velferdstjenestenes kvalitet
5. Effektivitet og måloppnåelse

Bekymring for velferdsstatens finansielle bærekraft er ikke noe nytt de siste 15 årene. Dette var et vesentlig element for den varslede gjennomgangen av velferdspolitikken i 1994, og la premissene for mange av forslagene i Velferdsmeldingen. En del av bekymringen for velferdsstatens finansielle bærekraft er relatert til den demografiske utviklingen og en aldrende befolkning. I framtiden vil fordelingen av andelen eldre i forhold til den yrkesaktive befolkningen gradvis øke. Dette vil ha konsekvenser for utgifter til pensjon, men også for behovet for arbeidskraft.

Det andre punktet om andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder utenfor utdanning og arbeid har blitt et stadig viktigere politisk tema og en stadig større bekymring i perioden. Dette var en del av problemforståelsen i 1994, men er blitt et betydelig viktigere område siden da. Den politiske oppmerksomheten har vært på innvandrere som ikke kommer inn på arbeidsmarkedet, men i økende grad også på utviklingen i andelen unge uføre, personer med psykiske lidelser og redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidsmarkedet. Bekymringen knyttes til at mange er på passive ytelser, men like mye til de sosiale konsekvensene av manglende sosial inkludering og deltakelse i det norske samfunnet.

Ufordringer knyttet til fattigdom er nytt på den politiske dagsordenen. Problematikken omkring lavinntekt i befolkningen ble lansert i Utjamningsmeldinga i 1999, men fattigdom ble først et tema på den politiske dagsordenen fra tusenårsskiftet. En del av

problemforståelsen går ut på at årsakene til fattigdom er sammensatte og kan knyttes til levekårsproblemer på mange områder samtidig.

Det fjerde punktet i problemforståelsen er bekymring for at kvaliteten i velferdstjenestene ikke er tilstrekkelig. Dette er også nytt i forhold til velferdssignalene fra 1994, men har i perioden blitt stadig forsterket. Dette er grunnlaget for flere av omsorgsmeldingene vi har sett på, men utfordringer knyttet til kvalitet er også en viktig del av problemforståelsen innenfor for eksempel kriminalomsorg, barnevern og arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette handler om faglighet, men også om manglende treffsikkerhet i tjenestene, brukerretting og individuell tilpasning.

Effektivitet i offentlig sektor er ikke et nytt tema, men det er blitt mer tydelig omtalt i perioden. Det er ikke bare en bekymring for manglende økonomisk effektivitet, men også en bekymring for effektivitet i måloppnåelse. I stadig sterkere grad relateres dette til behov for økt samordning og samhandling innen tjenesteapparatet og mellom ulike nivåer av forvaltningen, for å bedre effektiviteten og måloppnåelsen.

Velferdspolitiske grep

Vi har vist at det har vært en betydelig reformiver på det velferdspolitiske feltet. Det er foreslått en rekke velferdspolitiske grep for å svare på det som har vært opplevd som utfordringer for god måloppnåelse i velferdspolitikken. På bakgrunn av de dokumentene som er undersøkt er det mulig å identifisere seks overordnede velferdspolitiske signaler i perioden.

1. Arbeidslinja skjerpes ytterligere, og legges til grunn for hele arbeids- og velferdspolitikken. Det er vist hvordan begrunnelsene for arbeidslinja er sammensatte. Arbeid er både en plikt for å bidra til fellesskapet og velferdsstatens finansielle bærekraft, og et gode i seg selv. Arbeid er et virkemiddel for sosial inkludering og en rett også for de som står langt fra arbeidsmarkedet.
2. Økt vektlegging av insentiver, både økonomiske insentiver og insentiver i form av bruk av vilkår, tilgang til tiltak, tjenester, nye ordninger og tett oppfølging.
3. Økt brukerretting av velferdsforvaltningen og tjenestene sammen med krav om økt brukermedvirkning og innflytelse er et sterkt velferdspolitisk signal i denne perioden. I forlengelsen av dette følger økt vekt på målretting og skreddersøm.
4. Faglig funderte tjenester, høy kvalitet og økt kompetanse i velferdsforvaltningen. Det er en vektlegging av faglig utvikling og kunnskaps- eller evidensbasert tiltaksutvikling. Til en viss grad følges dette av økt vektlegging av tilsyn og kontroll.

5. Effektivisering og bedre måloppnåelse gjennom økt samarbeid og samordning av forvaltningen.
6. Offentlig sektor har hovedansvar for tjenesteproduksjon på velferdsfeltet, men det er økt vektlegging av frivillige organisasjoners bidrag, og til en viss grad av familien som omsorgsyster overfor eldre familiemedlemmer.

Men hva så?

Velferdspolitikken er ikke statisk. Innhold og innretting er i utvikling, og reformene i perioden har vært mange. De velferdspolitiske signalene kan tolkes som en utvikling i retning av den norske velferdsstatens evne til å levere bedre måloppnåelse, tjenester som er faglig fundert og innrettet mot brukernes behov. Arbeidslinja er betydelig skjerpet i perioden. I oppsummeringen av utviklingstrekkene i perioden konkluderte vi med at det var vanskelig å identifisere store politiske skillelinjer velferdspolitikken slik den kommer til uttrykk i disse dokumentene. De store utviklingstrekkene kan se ut til å være mer faglig motivert og nødvendighetsdrevet enn ideologisk fundert. Men hva så? Betyr dette at politikk ikke betyr noe?

Innledningsvis ble det påpekt at den norske velferdspolitikken også må forstås i lys av den makroøkonomiske situasjonen og styrkeforholdet mellom partene i arbeidslivet. Den makroøkonomiske situasjonen kan endre både betingelsene for velferdspolitikken og behovene som søkes løst i velferdspolitikken. Forhold i arbeidslivet vil ha konsekvenser for muligheten til å nå målene om økt inkludering av utsatte grupper, og hindre utstøting. Beslutninger i statsbudsjettene vil påvirke rammene for velferdspolitikken. Nivået på overføringene til kommunene i statsbudsjettet vil for eksempel legge føringer for hvordan velferdspolitikken kan bringes ut i praksis lokalt. Politikk har derfor betydning, men dette vil sannsynligvis bli mer tydelig når det i neste fase av prosjektet trekkes inn et bredere grunnlag for analyse.

Oppsummering av de velferdspolitiske ideer og forslag i de utvalgte dokumentene gir ikke tydelige signaler om en velferdspolitikk som rokker ved grunntrekk ved den norske velferdsmodellen. Samtidig er det vist hvordan forhold innenfor andre områder kan påvirke rammebetingelsene for velferdspolitikken. Velferdspolitikken er i endring og utvikling. Under framlegges noen kritiske bemerkninger til potensielle konsekvenser for den sosialpolitiske praksisen av retningen på de velferdspolitiske signalene som er identifisert i analysen.

For det første: Hvordan påvirker økt samordning av arbeids- og velferdspolitikken vilkårene for de som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet? Påvirker den forsterkede arbeidslinja holdningen til de som ikke kan delta i arbeidsmarkedet på grunn

av sykdom og uførhet? Er én potensiell effekt at det øker mistenkeliggjøringen av de som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet og dermed påvirker opplevelsen av verdighet hos de som mottar trygdeytelser? Heves terskelen for mottak av ytelser, og bidrar det til svekking av de rettighetsbaserte ordningene? Det er vist hvordan begrepet «sosial» gradvis i løpet av perioden er fjernet fra departementsstrukturen og underlagt «arbeid». Hvordan påvirker skjerpningen av arbeidslinja og økt samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen vilkårene for sosialt arbeid? Er rommet for målrettet langsiktig oppfølging av personer langt fra arbeidsmarkedet blitt bedre ved økt samordning med arbeidsmarkedsforvaltningen, eller har dette ført til mindre prioritering av de som står lengst fra arbeidsmarkedet?

For det andre: Medfører økt vektlegging av spesifikke målgrupper, brukerreting og skreddersøm en utvikling bort fra rettigheter i velferdsstaten til mer bruk av skjønn og behovsprøving? I hvilken grad utfordrer dette velferdsstatens grunnleggende prinsipp om universalisme? I vår gjennomgang er det lite som tyder på en bevegelse bort fra de universelle ordningene, men på sikt kan den økte vektleggingen av målretting påvirke balansegangen mellom universell fordelingspolitikk og spesifikke målrettede tiltak. Det kan bety en vridning mot en velferdsstat som løser de marginale problemene, men ikke griper fatt i den jevne fordelingen. I denne undersøkelsen vår er det lite grunnlag for å trekke en slik konklusjon. Imidlertid er dette en utvikling som det er verdt å følge gjennom videre undersøkelser av den brede velferdspolitikken. Dette gjelder ikke minst utviklingen av skattepolitikken. En annen viktig problemstilling er hvordan økt brukerreting og brukervedvirkning påvirker profesjonene og den faglige utviklingen på sikt. Hvordan utvikles balansen mellom profesjonenes kunnskapsbase på den ene siden og brukernes rett til og behov for medvirkning på den andre?

For det tredje: Offentlig sektor har fortsatt hovedansvaret for velferdsproduksjonen, men hvordan påvirker vektleggingen av frivillige organisasjoner innenfor det velferdspolitiske feltet det offentliges overordnede ansvar for tjenesteproduksjon? Innebærer vektleggingen av nye organisasjonsformer, effektiviseringen av forvaltningen, samordning, tilsyn og kontroll en tilrettelegging for økt konkurranseutsetning og flere både ideelle og kommersielle private aktører innenfor velferdsområdet?

Disse tre punktene viser at det er behov for videre analyser. Ikke minst gjelder dette hvordan velferdssignalene omsettes i det sosialpolitiske praksisfeltet.

Grunnprinsippene i velferdsmodellen

Er de velferdspolitiske endringene de siste 15 år av en slik karakter at de gir signal om en kvalitativt ny velferdspolitik som rokker ved prinsippene for den norske velferdsmodellen? Dette er den overordnede problemstillingen for prosjektet Nye velferdssignaler. For å beskrive dette er det nødvendig å gå ytterligere inn på spesifikke politikkområder av velferdspolitikken, og velge et bredere utvalg av offentlige dokumenter. Hvorvidt velferdspolitiske signaler som kommer til uttrykk i stortingsmeldinger og offentlige utredninger fører til endring av velferdspolitikken, avhenger av stortingsbehandling, proposisjoner til Stortinget, styringsbrev og tildelingsbrev fra fagdepartement og rundskriv.

Prosjektet Nye velferdssignaler er derfor lagt opp i to faser, hvor denne rapporten er resultatet fra fase 1. I prosjektets andre fase er det viktig å gå grundigere til verks og ta for seg et utvalg politikkområder hver for seg. Dette bør som i denne rapporten være områder innenfor det sosialpolitiske feltet med stor relevans for FOs medlemmer. Hensikten er å gå videre med en mer utdypende beskrivelse av gjeldende politikk på hvert område, både den velferdspolitiske utviklingen de siste 15 årene, hva som har blitt oppfattet som problematisk og hva som har påkalt behov for reformer. I denne rapporten har vi sett på et utvalg NOUer og stortingsmeldinger. I fase 2 blir det viktig å se videre på de politiske responsene på ulike forslag og velferdspolitiske signaler, stortingsbehandling og stortingsproposisjoner, styringsbrev og tildelingsbrev fra fagdepartement og rundskriv på områdene. Dette vil gi en mer reell forståelse av den velferdspolitiske utviklingen.

Ved deretter å se disse nærmere definerte politikkområdene i sammenheng, vil vi kunne si noe mer spesifikt om hva som oppleves å ha fungert og ikke fungert på det velferdspolitiske området, og ikke minst om hva som nå oppleves som medisinen for å utvikle en bedre velferdspolitik. På bakgrunn av dette vil et naturlig neste skritt være å diskutere hvem som er velferdsvinnere og –tapere, og drøfte om utviklingen kan sies å bære bud om et brudd med de grunnleggende prinsippene innenfor den norske velferdsmodellen. Selv om endringene på hvert enkelt politikkområde kan synes udramatiske, må politikken ses under ett for å kunne drøfte om vi er vitne til et velferdspolitisk systemskifte.

Den foreløpige analysen støtter opp om andre studier av den norske velferdsstaten som viser at til tross for reformer og endringer, ligger hovedlinjene i velferdspolitikken forholdsvis fast (Dølvik m.fl. 2007, Berge m.fl. 2009). Innledningsvis ble det skissert fem hovedprinsipper for den norske velferdsmodellen:

1. Arbeidslinja i bunn
2. Sikkerhet mot inntektsbortfall – minstesikring og standardsikring
3. Offentlig finansiering og ansvar
4. Universalisme
5. Likhetsorientert og omfordelende

De velferdspolitiske signalene som kommer til uttrykk i de utvalgte dokumentene i perioden etter 1995 støtter i hovedtrekk opp under disse prinsippene. Det er skissert noen kritiske bemerkninger til mulige konsekvenser av retningen på velferdspolitikken slik den blir signalisert i dokumentene, og hvordan dette på sikt kan ha konsekvenser for grunnprinsippene i modellen. Men konklusjonen på denne foreløpige analysen er at hovedlinjene i velferdspolitikken består.

Utviklingen av velferdspolitikken og velferdsstaten avhenger av mange forhold. Fløtten (2006) har beskrevet hvordan velferdsstaten er under press fra ulike retninger; ovenfra, nedenfra, innenfra og utenfra, og hvordan dette påvirker utviklingen. Dette gjelder også velferdspolitikken. Den møter press ovenfra gjennom myndighetenes bekymringer og hva de opplever som viktige problemer velferdspolitikken skal løse. Den er under press nedenfra representert ved befolkningens behov og opplevelse av om velferdspolitikken er omfattende nok til å dekke deres behov, legitim og god nok til å rettferdiggjøre skattenivået. Velferdspolitikken er også under press innenfra gjennom velferdsstatens yrkesutøveres opplevelse av sammenheng i velferdspolitikken, faglighet, kvalitet og legitimitet. Presset innenfra er også knyttet til brukernes erfaringer og opplevelser med de tjenestene og ytelsene de mottar. Til sist er den også under press utenfra gjennom den makroøkonomiske situasjonen, styrkeforhold mellom partene, demografisk utvikling og migrasjon.

Norge er fortsatt et forholdsvis egalitært samfunn med høy grad av tillit i befolkningen både til hverandre og i form av oppslutning om politiske institusjoner og offentlige systemer. Oppslutningen om velferdsstaten har vært høy. Hvordan framtidig velferdspolitikken utformes i krysspreset fra ulike retninger er avgjørende for framtidig oppslutning og legitimitet.

Lykkes man ikke med å løse utfordringene knyttet til en økende andel av befolkningen utenfor arbeidsmarkedet, vil dette kunne ha konsekvenser for tilliten til systemet. Kanskje særlig manglende inkludering av enkelte grupper ikke-vestlige innvandrere. Fattigdom og synlig nød blant for eksempel rusmiddelavhengige kan også svekke tilliten til systemet. Velferdspolitikken må sikre god hjelp til de som trenger det mest. Samtidig er velferdspolitikken evne til å sikre nødvendig omsorg for eldre og andre omsorgstrengende et politisk tema som vekker stort engasjement i befolkningen. Universalismen betyr at befolkningen som helhet er omfattet av velferdsordningene. En omfattende skattefinansiert velferdspolitikken forutsetter bred oppslutning og tillit i befolkningen. Dersom store grupper opplever ikke å være dekket av velferdsstatens tilbud, kan resultatet være at folk søker mot individuelle løsninger, noe som dermed kan føre til en undergraving av velferdsstatens kollektive tilnærming.

Referanser

- Andreassen, T.A. (2004), *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T.A. (2005), *Brukermedvirkning i helsetjenesten: arbeid med brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Barth, E. og K. Moenes (2008), «Likheter og åpenhet.» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 1, s. 5–16.
- Berge, Ø., J. Christensen, J.E. Dølvik, T. Fløtten, J.M. Hippe, H. Kavli og S. Trygstad (2009), *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Oslo: Fafo-notat 2009:11.
- Berge, Ø.M., I.M. Hagen, S.C. Trygstad (2009), *Nytt regnskapssystem i tre statlige virksomheter. En intervjuundersøkelse*. Oslo: Fafo-rapport 2009:52
- Dahl, E., T. Fløtten, K. Hagen, J. M. Hippe og I. Lødemel (1994), *Velferdssignaler – en analyse av offentlige utredninger om velferdsstatens framtid*. Oslo: Fafo-rapport 1994:174.
- Dølvik, J.E. (2007), «Introduksjon.» I: J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes, J.M. Hippe, red. (2007), *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fløtten, T. (2006) Quadruple pressure – a framework for the study of welfare state-development. Lecture Riga, 8.-10.05 2006.
- Fløtten, T., A. Grønningsæter, J. M. Hippe og J. Christensen (2007), «Den reformerte velferdsstaten – en ny samfunnskontrakt.» I: J.E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe, red., *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Kautto, M. et al., eds. (1999), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Kildal, N. (1998), «Velferd og arbeidsplikt.» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 1
- Kildal, N. (2006), «Universalisme versus målretting: – de evige tilbakevendende argumenter.» *Nordisk Sosialt Arbeid*, 1
- Kildal, N. og S. Kuhnle (2005), *The normative foundations of the welfare state. The Nordic experience*. Routledge.
- Langeland, O., T. Bjørnskau, H. Lorentzen og A. W. Pedersen (1999), *Mellom frihet og fellesskap: Det 21. århundrets velferdssamfunn*. Oslo: Fafo/Tiden
- Lie, A. og T. Christensen (2007), «Nyliberalisme og forvaltningspolitikk – frå modernisme til fornying.» I: Mydsk, P.K., D.H. Claes og A. Lie, red., *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lødemel, I. (1997), *Pisken i arbeidslinja Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Oslo: Fafo-rapport 226.
- Mydsk, P.K., D.H. Claes og A. Lie, red., *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2000:19, *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*
- NOU 2002: 2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*.
- NOU 2003: 19, *Makt og demokrati*.
- Rothstein, B. (1998), *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- St.meld. nr. 39 (1991–92) *Attføringsmeldingen. Sosialdepartementet*.
- Wahl, A. (2009), *Velferdsstatens vekst – og fall?* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1 Resymé av Velferdssignaler

Espen Dahl, Tone Fløtten, Kåre Hagen, Jon M. Hippe og Ivar Lødemel (1994), Velferdssignaler. En analyse av offentlige utredninger om velferdsstatens framtid. Fafo-rapport 174

Innledning

Velferdssignaler fra 1994 er en analyse av velferdspolitiske signaler slik de kommer til uttrykk i et utvalg offentlige utredninger fra 1993 og 1994. Bakteppet var at regjeringen på det tidspunktet hadde varslet en omfattende gjennomgang av hele velferdspolitikken. FO var oppdragsgiver for prosjektet. Rapporten beskriver signaler om velferdspolitiske endringer og diskuterer hvilke velferdspolitiske strategier og utviklingsveier disse signalene kan peke i retning av.

Rapporten ble skrevet på et tidspunkt hvor det var stor politisk diskusjon om velferdsordningene. Viktige temaer på den politiske dagsordenen var pensjonssystemet, krise i helsevesenet og eldreomsorgen, langvarig arbeidsledighet og utfordringer knyttet til inkludering av innvandrere.

Fem dokumenter danner grunnlag for rapporten: NOU 1993:11 Mindre til overføringer – mer til sysselsetting, NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon, NOU 1994: 3 Ungdom, lønn og arbeidsledighet, NOU 1994: 6 Private pensjonsordninger, samt utredningen Våre velferdsordninger, laget av en intern arbeidsgruppe i Sosialdepartementet.

Problemforståelse

Problemforståelsen som kommer til uttrykk i dokumentene oppsummeres i fem punkter.

1. Har vi råd til å opprettholde velferdsstaten? Velferdsstatens økonomiske bærekraft. Den forventede veksten i offentlige inntekter er for lav i forhold til forventet vekst i offentlige utgifter. Det vises til at det har funnet sted en kraftig vekst i utgifter til både offentlige tjenester og kontantytelser de siste 20 årene. Et annet viktig moment er demografi og befolkningsframskrivninger som viser at alderssammensetningen i befolkningen vil endres, og at andelen med rett til offentlige overføringer vil øke.

Underskudd på statsbudsjettet de siste årene og utsikter til lav økonomisk vekst i årene anvendes som argument for reform av velferdspolitikken.

2. Tjenester eller kontantytelser? Det andre punktet i problemforståelsen viser til diskusjoner knyttet til balansen mellom kontantytelser og tjenesteproduksjon. Det er en grunnleggende problemforståelse av behovet for tjenester i enkelte grupper av befolkningen, fortrinnsvis blant de eldre. Det vises til at den framtidige eldre befolkningen i stor grad vil bestå av mennesker med god økonomi, men med et stort helse- og omsorgsbehov.
3. Fungerer ordningene etter hensikten? Det tredje punktet handler om en problemforståelse av at velferdsordningene ikke er treffsikre nok, og ikke alltid kommer de som trenger dem mest til gode. En del av denne debatten handler om balansen mellom universalisme og selektivisme, samt om at trygdeordningene i for liten grad er utformet i tråd med arbeidslinja. En viktig del av problemforståelsen er at trygdelinja dominerer, og at det er behov for insentiver for å støtte opp under arbeidslinja. En økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder støtes ut fra arbeidslivet; utstøtingsmekanismer koples tett opp til insentivproblemer.
4. Er velferdsordningene legitime? Det fjerde punktet handler om velferdsordningenes legitimitet. Dette handler om at folk må ha sikkerhet for at fordelingen av goder og byrder i samfunnet er rettferdig og tillit til at velferdsstaten vil og kan ivareta sine forpliktelser.
5. Organisasjonsproblemer. Det siste punktet handler om en problemforståelse av at velferdsordningene ikke fungerer hensiktsmessig. Saksbehandlingen er fragmentert, og samarbeidet mellom ulike etater ikke godt nok. Universalismeproblemet koples sammen med organisasjonsproblemene ved at ordningene i dag er statlig organisert, og dette kan gjøre det vanskelig å behovsprøve tjenestene.

Virkemidler

De foreslåtte tiltakene rokker ikke ved grunnprinsippene ved den norske velferdsmodellen. Hovedelementene beholdes, men det foreslås små «kursjusteringer». Det foreslås i hovedsak seks typer virkemidler:

1. Omorganisering av det offentlige stønadsapparatet – bidra til å fremme arbeidslinja. Overføring av ansvar fra stat til kommune, Aetat gis større ansvar for attføringsarbeidet og samordning mellom Aetat og trygdeetaten.

2. Strammere tildelingskriterier – bidra til å redusere overgangen fra arbeid til trygd. Etterprøving av uførepensjonssaker og strengere regler for tildeling av uførepensjon og liknende.
3. Endrede utmålingsregler – redusere insentivene til å velge trygd framfor arbeid. Pensjonsgevinst for arbeidstakere som jobber etter fylte 67 år og innføring av maksimal brutto kompensasjonsgrad for å hindre at noen får mer enn 100 prosent av tidligere inntekt som pensjonist.
4. Målretting vies stor oppmerksomhet i dokumentene. Dette berører forholdet mellom selektive ordninger framfor universelle.
5. Kommunalisering – overføring av myndighet fra stat til kommune. Målretting vil være avhengig av at ordningene er lokalt organisert. Vil det føre til økt kontroll?
6. Endringer i velferdsmiksen – større vekt på privat eller frivillig innsats, da dette vil være positivt for velferdsstatens økonomi.

Rapporten konkluderer med at det store offentlige utredningsarbeidet utgjør en forholdsvis konsistent velferdspolitisk analyse – utgiftsnivået er for høyt og må ned. Dette må gjøres gjennom en kombinasjon av tiltak som vil redusere utbetalingene gjennom de nåværende ordningene, og ved å redusere overgangen fra arbeid til trygd. Arbeidslinja er hovedbudskapet, og en spareorientert konservatisme kommer til uttrykk i alle utredningene. I dokumentene gis det i all hovedsak uttrykk for enighet om å bevare hovedtrekkene i de bestående ordningene, men gjøre dem mindre sjenerøse, slik at utgiftsnivået senkes. Endringene som foreslås går i retning av økt vektlegging av behovsprøving, mer kommunal innflytelse og reduksjon av stønadene sammenliknet med arbeidsinntekt.

Vedlegg 2 Presentasjon av de femten dokumentene

I det følgende presenterer vi gjennomgang av de fire offentlige utredningene og elleve stortingsmeldingene som ligger til grunn for rapporten Nye velferdssignaler. Dokumentene er organisert etter tema:

Velferd og utjevning

- St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen
- St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjanningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

Omsorg og tjenester

- St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene
- St.meld. nr. 28 (1999–00) Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene. Omsorg 2000
- NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer
- St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

Barnevern

- NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer
- St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet

Bolig

- St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

Kriminalomsorg

- St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding)

Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten

- St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida
- NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

Velferd og utjamning

St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av regjeringen Brundtland (Arbeiderpartiet).

En av bakgrunnene for meldingen var en bekymring for den økonomiske bærekraften i velferdssektoren, og det ble stilt spørsmål ved hvilke incentiver som ligger i velferdsordningene. Utredningen tar utgangspunkt i at flere er i arbeid, flere har gode levekår, pensjonister har bedre inntekts- og levekårsutvikling enn andre, bedre offentlige stønadsordninger og tjenestetilbud. Økonomien og arbeidsmarkedet er i klar bedring.

Men ikke alle tar del i velstandsutviklingen. Flere mottar sosialhjelp. Følgende har dårlige levekår: eldre som bor alene og med minstepensjon, enslige forsørgere på full overgangsstønad, unge arbeidsløse med lav utdanning og enkelte grupper funksjonshemmede. Årsak: arbeidsløshet (flere langtidsledige), eller at den offentlige støtten ikke er tilstrekkelig *målrettet* i forhold til de utsatte gruppenes situasjon. For eksempel kan det gjelde personer med psykiske problemer, yngre funksjonshemmede, foreldre med funksjonshemmede barn. Utviklingen fra institusjonsomsorg til åpen omsorg kan medføre behov for andre typer tjenester. I 1994 ser sykefraværet og uføretrygdingen ut til å øke noe igjen.

«Utfordringen framover blir å demme opp for en eventuell ny økning i antall stønadsmottakere og sikre at den positive utviklingen som har vært de senere år, kan bli videreført. Dette stiller krav til arbeidsmiljøet, til innretningen av stønadsordningene og til at attføringsarbeidet bidrar til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening.»

Utfordringene knyttet til innvandrere eller etniske minoriteter synes ikke å være nevnt noe sted i meldingen.

Velferdspolitiske grep

Legger vekt på *arbeidslinja* i velferdspolitikken og i den økonomiske politikken: Full sysselsetting og høy yrkesdeltakelse viktig for å øke verdiskapingen. Høy verdiskaping det økonomiske grunnlaget for å løse oppgavene i velferdspolitikken. Vil *fortsette arbeidet med å vri de offentlige ressursene* fra passive overføringer til sysselsettingsfremmende tiltak og tjenesteproduksjon, slik at flere kan ledes mot arbeid og selvforsørging. «Alle i arbeid» fundamentalt for å sikre velferden, men også viktig for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse. Arbeidsløshet én av de viktigste grunnene til lav inntekt og dårlige levekår. Gjøre det mulig å *kombinere arbeid og trygd* og iverksette tiltak som kan stimulere til å *utnytte restarbeidsevne*.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Det understrekes at en må sikre sysselsettingen og unngå at grupper støtes ut til permanente stønadsordninger eller nedsatt pensjonsalder. Unngå at ungdom støtes ut av arbeidslivet. Åpne arbeidslivet for funksjonshemmede. Videreføre attføringsinnsatsen og satsingen på medisinsk rehabilitering. Få ned sykefraværet. «Satsingen på arbeidslinja er det viktigste virkemiddelet for å bedre levekårene for vanskeligstilte grupper.»

- Insentiver (innsatsbelønning)

En kombinasjon av offentlig finansiering og egenbetaling skal *fortsatt* ligge til grunn for finansiering av tjenestene innen PLO. Egenbetalingen skal ha en sosial profil, som skjermer dem som har lavest inntekter. Økt betalingsevne i framtiden, spesielt blant pensjonister med middels høye og høye inntekter, taler for at satsene og nivået for brukerbetaling for hjemmetjenester bør kunne *heves*. Dette vil samtidig muliggjøre en *bedre målretting* av den offentlige ressursinnsatsen.

- Universalisme vs. selektive ordninger

Meldingen legger universalisme til grunn. Utviklingen av helse- og omsorgstjenester skal i hovedsak være et offentlig ansvar underlagt offentlig styring. De generelle velferds-

ordningene skal omfatte alle og skal omfordele i favør av dem som har det vanskeligst. Meldingen understreker sosial fordeling og gjensidig forsikring.

Det foreslås mer målrettede tiltak til utsatte grupper, fordi de ikke fanges opp. «En viss spesialisering er nødvendig for å gi målrettet hjelp.» Det er nødvendig å *målrette* (den økte) ressursinnsatsen mot tyngre pleie- og omsorgsoppgaver pga. forventet økning i antallet brukere innen pleie og omsorg.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Meldingen sier at en skal «Legge opp til en organisering som er best egnet til å møte en økende og mer variert etterspørsel», men sier for øvrig ikke noen om privatisering/konkurranseutsetting.

- Frivillig sektor

Det må mobiliseres til større ansvar og fellesskap i nærmiljø og lokalsamfunn ved bl.a. å stimulere til økt frivillig innsats, men det offentlige skal ha ansvaret for koordinering og sikre at det gis et helhetlig tilbud.

- Kvalitet og kompetanse

Det foreslås systematisk kvalitetssikring av tjenestene.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Det har vært en betydelig vekst i standard og dekningsgrad i kommunenes tjenesteyting. Makroøkonomiske beregninger gir ikke rom for tilsvarende vekst i fremtiden. Derfor vil man stå overfor sterkere krav til effektiv ressursbruk og strammere prioriteringer mellom oppgaver.

- Samarbeid og samordning

Et bedre samordnet hjelpeapparat der *samarbeid mellom tjenestene og brukerperspektiv* er framtreddende. Det skal etableres samarbeid mellom sosialkontor, arbeidskontor og trygdekontor. Velferdsordningene skal framstå mer samlet og samordnet overfor brukerne; dette vil øke brukeres rettssikkerhet.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Det synes ikke som om meldingen er noe klart brudd med tidligere velferdsstatlig tenkning, men kanskje med noen nye påpekinger og ytterligere understrekinger av arbeidslinja.

Den enkelte har selv et ansvar for eget liv og egen helse og for å innrette seg med sikte på å kunne klare seg best mulig på egen hånd. Dette gjelder også når det gjelder å kunne *skaffe seg hensiktsmessig bolig* som gjør at en kan opprettholde en selvstendig tilværelse selv når helsa svikter.

Fremme arbeidslinja i pensjonspolitikken. Lage et pensjonssystem som stimulerer til yrkesdeltakelse. Gjøre det lettere å *kombinere arbeid og trygd*, utnytte restarbeidsevne, forenkle forhåndsreguleringen av uføregrad, øke friinntektsgrensen, gjøre unntak fra kravet om minst 50 prosent uførhet for å kunne jobbe. Pensjonssystemet: Lage en helhetlig pensjonspolitikk der alle pensjonsordninger ses i sammenheng. Opprettholde pensjonsalderen, men legge til rette for økt fleksibilitet.

Solidaritet med framtidige generasjoner, ikke bruke opp ressursene i dag.

St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

Bakgrunn

Meldingen er lagt fram av Bondevik I-regjeringen (sentrumskoalisjon), ved Sosial- og helsedepartementet.

Den politiske bekymringen som ligger bak meldingen gjelder de som faller utenfor i velferdsstaten. Bakgrunnen for meldingen er et ønske om å sette søkelys på strategier og tiltak med sikte på å redusere uønskede forskjeller i økonomiske ressurser og levekår, med særlig vekt på å bedre situasjonen for de dårligst stilte. Stortingsmeldingen dokumenterer en viss økning i inntektsulikheten i Norge i perioden 1985–1995 og setter søkelyset på befolkningsgrupper med lav inntekt og dårlige levekår. Meldingen er lagt opp med en bred tilnærming med vekt på at alle skal få en rimelig del av de materielle ressursene i samfunnet, og at disse ressursene skal fordeles på en bedre og mer rettferdig måte enn i dag. Samtidig er det i liten grad definert hva som legges i rimelig del eller mer rettferdig måte. Et aspekt som særlig trekkes fram er viktigheten av å klare seg selv; hjelp til selvhjelp. Søkelyset er både på rettigheter og plikter, men enkeltmennesket står i sentrum. Det offentlige skal i hovedsak være et godt sikkerhetsnett, og det skal arbeides for likeverdige tjenester, uavhengig av bosted, sosial bakgrunn og økonomisk evne.

Velferdspolitiske grep

I meldingen blir lavinntekt i Norge problematisert og analysert, med henvisning til internasjonal statistikk og utvikling. Det er uenighet i stortingskomiteen om bruk av begrepet fattigdom versus lavinntekt. I stortingsmeldingen argumenterer regjeringen for anvendelse av begrepet lavinntekt, og bruker ikke fattigdomsbegrepet. Strategier og tiltak som blir trukket fram er knyttet til å legge til rette for en stabil og sunn økonomi, en mer rettferdig skattlegging, en mykere arbeidslinje, bedre offentlige tjenester, en mer sosial boligpolitikk og et mer finmasket offentlig sikkerhetsnett. Det trekkes fram som særlig viktig med likeverdige tjenester uavhengig av bosted, men samtidig poengteres det at det vil bli prioritert å gi lokalt og regionalt forvaltningsnivå stor fri-

het til å utvikle tjenestene, der den enkelte bruker er nærmest til å påvirke. Med andre ord lokal tjenesteutvikling.

Regjeringen vil gå inn for å gjøre det sosiale sikkerhetsnettet mer finmasket med sikte på å gi bedre inntektssikring for enkelte mindre grupper som i dag har dårlige økonomiske levekår og dårlige muligheter for å kunne forsørge seg selv gjennom arbeid. Samtidig gjenspeiles dette i liten grad i de foreslåtte tiltakene, og det er for eksempel ingen stønader som foreslås økt.

Det er imidlertid noen nye stønader som foreslås, for eksempel innføring av introduksjonsstønad for innvandrere (med bakgrunn i stortingsvedtak, innstilling s. nr. 192 (1997–98)). Det foreslås å nedsette et eget utvalg for å utrede, og lage utkast til, lovgivning om alternativ stønad til nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering, en stønad ment til å erstatte sosialhjelp. Utvalgets arbeid resulterte senere i NOU 2001: 20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne.

Meldingen går også inn for å sette ned en arbeidsgruppe som skal se på spørsmål knyttet til garantert minsteinntekt. En slik arbeidsgruppe ble satt ned, men garantert minsteinntekt ble ikke innført.

Stortingsmeldingen representerer i liten grad avvik fra kjerneelementene i norsk velferdspolitik. Selv om hovedlinjene i stortingsmeldingen i stor grad følger kjerneelementene i den norske velferdsmodellen, er det noen elementer som trekkes fram som i noen grad avviker. For det første presenteres mer innslag av valgfrihet og individuell tilpasning av tjenester og tiltak. For det andre ønsker regjeringen mer målretting av tiltak.

Velferdspolitiske signaler

- **Arbeidslinje**

En mykere arbeidslinje. Det skal arbeides for mer fleksibilitet i arbeidslinja, og i større grad åpnes for kombinasjon av trygd og arbeid.

- **Insentiver (innsatsbelønning)**

Det foreslås at det må arbeides for at skattesystemet skal virke utjevne, og at skatte-reglene skal følge prinsippet «skatt etter evne».

- **Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)**

Regjeringen ønsker å arbeide for at sosialhjelpssatser i større grad skal være likt satt, uavhengig av hvor man bor i landet, og dette skal gjøres ved å utvikle statlig normering av sosialhjelpssatsene. Dette førte til at man i 2001 fikk statlig veiledende retningslinjer for sosialhjelpssatser. Kommunene skal få en viktigere rolle ved at de skal ha større frihet i tiltaksutviklingen, og sosialkontorene skal få mer ansvar for å arbeide med tiltak for å aktivisere sosialklienter. Dette ble blant annet iverksatt gjennom tiltaksforsøket, et

prosjekt som var et samarbeid mellom Aetat og kommunene (sosialkontor), der kommunen skulle spille en større rolle knyttet til aktivisering av sosialklienter gjennom arbeidsmarkedstiltak.

- Samarbeid og samordning

I kjølvannet av meldingen kom normering av sosialhjelpen, og samarbeid Aetat/sosialkontor om tiltaksutvikling. En viktig satsing som kom med utjavningsmeldinga, var å bekjempe bostedsløshet. Prosjekt bostedsløse ble iverksatt som oppfølging av planen. Det er en økt vektlegging av målrettede tiltak.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

En ny linje som introduseres med meldingen er viktigheten av å se på lavinntektsgrupper i Norge for å bekjempe ulikhet. Fattigdom som begrep blir ikke brukt i meldingen, og i behandlingen av meldingen i Stortinget advarte flertallet i sosialkomiteen bestående av Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, mot å innføre fattigdom i den sosialpolitiske diskusjonen. Mindretallet bestående av Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og SV representerte et syn som anbefalte å bruke uttrykket fattigdom som diagnose for aktuelle sosialpolitiske problemer. Selv om fattigdom som begrep først fikk sitt gjennombrudd i valgkampen i 2001, med påfølgende tiltaksplan mot fattigdom og senere handlingsplaner mot fattigdom, var utjavningsmeldinga en begynnelse på at lavinntekt og fattigdomsproblematikk ble viktige tema på den politiske dagsordenen.

Meldingen følger kjerneelementene i velferdspolitikken, men ønsker mer innslag av valgfrihet og individuell tilpasning av tjenestene

Omsorg og tjenester

St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Jaglands regjering (Arbeiderpartiet) i 1997.

En viktig bakgrunn for meldingen var avinstitusjonaliseringen og en bekymring for manglende lokalt tilbud både når det gjaldt tjenester og boliger.

Meldingen presenterer følgende hovedproblemer: for svakt forebyggende arbeid, for dårlig tilbud i kommunene og tilgjengelighet av spesialhelsetjenester, for dårlig oppfølging. Den overordnede målsettingen med meldingen er å legge fram en helhetlig politikk som dekker alle sider ved tjenestetilbudet til mennesker med psykiske lidelser.

Velferdspolitiske grep

Økt bruk av statlige øremerkede tilskudd og særskilte statlige tilskudd for å styrke og påvirke strukturen i de psykiatriske helsetjenestene. Samhandling på tvers av ulike tjenester vektlegges i stor grad. Oppbygging av flere behandlingsplasser ved sykehus og en fortsatt nedbygging av langtidsinstitusjoner og døgntilbudsplasser.

Forebygging framholdes som et viktig satsningsområde. Tilbudet må bli mer differensiert og tilpasses ut fra individuelle behov. Mindre bruk av tvang og mer bruk av behandling som gis i mest mulig åpne, normaliserte og frivillige former. Meldingen understreker betydningen av å involvere familie og nærmiljø i behandlingen.

Vurdere å lovfeste en plikt for kommunene til å planlegge et helhetlig tjenestetilbud for mennesker med sammensatte og langvarige behov. Styrke pasientenes rett til behandling ved å fremme en ny lov om pasientrettigheter. Fremme forslag til ny lov om rettssikkerhet og særlige tiltak for mennesker under psykisk helsevern. Samlet sett legges det opp til en mer rettsliggjøring av velferden gjennom et mer rettighetsbasert system.

Det kan vanskelig hevdes at de grepene som foreslås i meldingen innebærer noen avvik fra kjerneelementene i den nordiske velferdsmodellen.

Velferdspolitiske signaler

- **Arbeidslinje**

Meldingen legger spesiell vekt på arbeidslinja. Behandling og rehabilitering må ta sikte på å hjelpe den enkelte ut i meningsfullt arbeid. Yrkeslivets positive virkninger har ifølge meldingen blitt for lite vektlagt når det gjelder mennesker med psykiske lidelser.

- **Universalisme vs. selektive ordninger.**

Meldingen legger universalismen til grunn.

- **Brukerretting / brukerperspektiv**

Tilbud skal utformes med utgangspunkt i den enkeltes behov – brukeren i sentrum – individuell tilpasning.

Oppretting av kvalitetsutvalg ved alle psykiatriske institusjoner der pasient- og pårørendeorganisasjoner er representert. Tilbudet skal utformes med utgangspunkt i den enkeltes behov – brukeren står i sentrum. Brukerperspektivet blir vektlagt i meldingen.

- **Rettsliggjøring**

En rettsliggjøring av tjenestene gjennom økt fokusering på individuelle rettigheter.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Kommunene tillegges det entydige ansvaret for personer med psykiske lidelser.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

En rettsliggjøring av tjenestene gjennom økt fokusering på individuelle rettigheter (kan diskuteres hvorvidt det er noe nytt).

St.meld. nr. 28 (1999–00) Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene. Omsorg 2000

Bakgrunn

Samarbeidsregjeringen mellom KrF, Senterpartiet og Venstre. Kjell Magne Bondevik var statsminister.

Bak meldingen ligger en bekymring for kvaliteten i en tjeneste som vokser. Vekten er lagt på innhold og kvalitet i omsorgstjenestene, ikke kapasitet og strukturelle rammer. Det påpekes i meldingen at ressurser, som økonomi, personell og bygninger, er viktige rammebetingelser for å kunne gi god omsorg, men at dette ikke er nok i seg selv. Regjeringen ønsket med stortingsmeldingen å få til en bred debatt om verdigrunnlaget for og innholdet i omsorgstjenestene. Regjeringen ved helseminister Høybråten (KrF) la samtidig fram St.meld. nr. 26 (1999–2000) Om verdier for den norske helsetenesta, for å få til en tilsvarende debatt om verdigrunnlaget for og innholdet i helsetjenestene.

Velferdspolitiske grep

Stortingsmeldingen viderefører hovedprinsipper i den nordiske modellen, men avviker fra tidligere (arbeiderparti-) regjeringer sin sterke fokusering på det offentliges ansvar for omsorgstjenester for befolkningen. I omsorgsmeldingen legges også hovedansvaret for omsorgstjenestene til det offentlige, men familieomsorg og frivillig innsats vektlegges og oppmuntres i større grad enn det som er typisk innenfor den nordiske velferdsmodellen. Verdidebatten om innholdet i utøvelsen av omsorgstjenestene avviker i denne stortingsmeldingen også fra tidligere meldinger som arbeiderpartiregjeringer har lagt fram. Disse har i liten grad vært opptatt av verdidebatter, men først og fremst av strukturelle rammer og ressurser, og tiltak knyttet til disse.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Ikke relevant, meldingen handler i stor grad om etikk/verdier i yting av omsorgstjenester.

- Universalisme vs. selektive ordninger.

Meldingen har et universalistisk signal. Det skrives om omsorgstjenester, som omhandler tjenester til alle som mottar helse- og sosialtjenester i kommunen. Det kan være eldre demente, døende, fysisk funksjonshemmede, mennesker med psykiske lidelser og rusmiddelavhengige. Den sistnevnte gruppen hadde før meldingen ble lagt fram blitt oversett, til tross for at særomsorgen også for denne gruppen ble avviklet gjennom lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholistsorgen, og senere gjennom lov om sosiale tjenester i 1993. Rusmiddelavhengiges behov for og rett til omsorgstjenester ble satt på dagsordenen i omsorgsmeldingen 1999/2000.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Omsorgsmeldingen viser til at det ikke er mulig å konkludere ut fra forskning utført i Norge og andre nordiske land, at konkurranseutsetting av omsorgstjenester fører til mer/mindre effektive eller kvalitativt bedre/dårligere omsorgstjenester. Men ut fra et verdistandpunkt tas det stilling til at regjeringen er mot privatisering/konkurranseutsetting. Hovedargumentet er: «Det å yte omsorgstjenester kan ikke uten videre samanliknast med sal eller formidling av kva andre varer som helst eller tenester som blir tilbydde på ein tradisjonell marknad i økonomisk forstand, og det kan difor ikkje berre byggje på marknadsmekanismar» (s. 8). Regjeringen er kritisk, samtidig sies det at kommunene har selvråderett og kan velge selv.

- Frivillig sektor

Hovedansvaret for omsorgstjenestene ligger til det offentlige. Men familieomsorg og frivillig innsats vektlegges og oppmuntres i større grad enn tidligere.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Meldingen anerkjenner mangfoldet i samfunnet og mener det må skje en større tilpassing til ulike grupper. Det er et sterkt brukerperspektiv; et hovedprinsipp om at mottakerne av tjenestene så langt som de er i stand til det, selv skal medvirke til hvordan tjenestene skal legges til rette.

- Kvalitet og kompetanse

Sterk fokusering på kvalitet, og flere forslag til tiltak for å bedre kvaliteten i omsorgstjenestene, inkludert et lovforslag. Kvalitetsforskrift, internkontrollplikt, statlig tilsyn, rådgiverprogram, rettleider om individuelle planer osv.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

I meldingen legges hovedansvaret for omsorgstjenestene til det offentlige, men familieomsorg og frivillig innsats vektlegges og oppmuntres i større grad enn hos tidligere (arbeiderparti-) regjeringer. Verdidebatten om innholdet i utøvelsen av omsorgstjenes-

tene og den sterke fokuseringen på kvalitet og tiltak, er også nytt. Forslag fra tidligere (arbeiderparti-) regjeringer har først og fremst vært opptatt av strukturelle rammer og ressurser.

NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene

Bakgrunn

Utredningen ble gjennomført under Bondevik II-regjeringen (sentrum-høyre-regjering) i perioden 2003 til 2004.

Bakgrunnen for meldingen er en bekymring for at dårlig samordning i den kommunale helse- og sosialtjenesten fører til mindre effektiv, lite helhetlig og dårlig kontinuitet i behandlingen av den enkelte bruker.

Den overordnede målsettingen er å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Harmoniseringen skal sikre ensartet regulering av likeartede tjenester og et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov, hindre ansvarsfraskrivelse og forenkle regelverket.

Velferdspolitiske grep

Søkelyset er på en sterkere samhandling mellom tjenester innen helse- og sosialfeltet. Det blir foreslått å erstatte dagens to lover med en felles harmonisert kommunal sosial- og helsetjenestelov. De økonomiske styringsmidlene bør i hovedsak være insentivbaserte og mest mulig generelle. Det bør legges færre formelle bindinger på kommunen med hensyn til valg av løsninger.

I utvalgets lovforslag er ikke institusjonsbegrepet benyttet. Utvalget foreslår å fjerne helt de rettslige skillene mellom tjenester i og utenfor institusjon. Den faglige kvaliteten av det tilbud som gis er uten referanse til bestemte typer arenaer. Dette vil, ifølge utvalget, gi den nødvendige fleksibiliteten overfor tjenestemottakerens behov, samtidig som det gir kommunen frihet til å organisere tjenestene slik en finner det mest hensiktsmessig ut fra faglige vurderinger.

Det blir foreslått å forenkle klagereglene ved at alle vedtak om tildeling av tjenester kan påklages til fylkesmannen, og at fylkesmannen kan prøve alle sider ved vedtaket. Totalt sett legger utvalget opp til å gi kommunene mer frihet i utformingen av tjenestetilbudet, men samtidig med mer og utvidet kontroll fra fylkesmannen.

Mer fleksibilitet i utformingen av tjenestetilbudet vil kunne føre til større kommunale variasjoner, og dermed vil ulike tjenester kunne framstå som mindre kollektive.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Utredningen behandler ikke spørsmål knyttet til arbeidslinja.

- Incentiver (innsatsbelønning)

Debatt om egenbetaling og egenandeler.

- Universalisme vs. selektive ordninger

Utredningen legger universalisme til grunn. Utvalget mener egenbetalingsordninger bør videreføres, men at disse ikke skal utformes slik at de påvirker etterspørselen etter aktuelle tjenester.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Utredningen behandler ikke spørsmål knyttet til privatisering/konkurranseutsetting.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Individuell plan står sentralt i utredningen og skal tydeliggjøre de enkelte tjenesteyteres og tjenestemottakers ansvar. Videre skal den bidra til å hindre ansvarsfraskrivelse eller svarteperspill mellom tjenester og sektorer. Det skal utpekes en planansvarlig som tjenestemottaker kan forholde seg til. Brukerperspektivet vektlegges i meldingen.

- Begrunnelser for former for new public management

Utvalget ønsker å tilstrebe en løsning basert på effektiv ressursutnyttelse og kommunal frihet til å utforme og planlegge tjenestetilbudet (organisasjons- og utføreransvaret). Utvalget vil ha en mer generell opplisting av oppgaver og tjenester i kommunen, for at kommunene ikke skal overse muligheten av å dekke innbyggernes behov ved å kjøpe nødvendige tjenester fra private tjenesteytere.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Tilstrebe en løsning basert på effektiv ressursutnyttelse og kommunal frihet til å utforme og planlegge tjenestetilbudet (organisasjons- og utføreransvaret).

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

En rettsliggjøring av tjenestene gjennom økt fokusering på individuelle rettigheter (kan diskuteres hvorvidt det er noe nytt).

St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen, som var en samarbeidsregjering mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV.

En viktig politisk grunn til å legge fram meldingen var eldrebølgen og spørsmål om bærekraften i omsorgstjenestene.

Hovedintensjonen med meldingen var å gi en oversikt over framtidige omsorgsutfordringer, og foreslå både kortsiktige og langsiktige strategier for å møte disse. Regjeringen ønsket å utforme ny politikk slik at omsorgstjenestene var forberedt på 1) å møte de store kapasitetsutfordringene som ville komme om 15–20 år på grunn av demografiske endringer (en sterk vekst i antall eldre over 85 år), samt 2) å utvikle/tilpasse omsorgstjenestene også til nye (yngre) brukergrupper. Tallet på brukere av omsorgstjenester under 67 år var blitt fordoblet fra midten av nittitallet fram til 2005.

Velferdspolitiske grep

I hovedsak videreføres tidligere velferdspolitikkk som er praktisert av (arbeiderparti-) regjeringer. Det er en sterk fokusering på behovet for å bygge ut tjenestetilbudet, investere i bygningsmasse og teknologi, utdanne og rekruttere personell til helse- og sosialtjenestene. Og fokuseringen på tiltak for å yte mer effektive og kvalitativt gode tjenester (som oppstod for fullt fra rundt 1995) videreføres. Det samme gjelder brukermedvirkning/innflytelse. Samspill mellom offentlig omsorg, familieomsorg og frivillig innsats vektlegges som viktig, og i større grad enn tilfellet har vært under tidligere arbeiderpartiregjeringer. Bondevik-regjeringen som styrte før Stoltenberg-regjeringen, vektla dette. Stoltenberg-regjeringen går imidlertid i en litt annen retning med å sette søkelys på likestilling, arbeidslinja, og med et ønske om å legge til rette for at familien skal yte omsorg til eldre og andre omsorgstrengende i familien samtidig som det skal være høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn. Nye, litt annerledes, «spor/føringer» i denne meldingen er også påpekingen av at det først og fremst er på det sosiale og kulturelle området dagens kommunale omsorgstjeneste kommer til kort. Det vises spesielt til at dette er en utfordring når det gjelder de mange nye yngre brukerne, som mangler sosial og kulturell aktivitet, og at dette illustrerer at omsorgstjenestene er noe mer enn bare pleie og eldreomsorg. I større grad enn tidligere meldinger vektlegges behovet for å utvikle et *mangfoldig* tjenestetilbud for å møte behovene til ulike brukergrupper, samt nye behov som følge av en større variasjon i behov innenfor gruppen eldre. Meldingen er mot særomsorg (en trend som har vart i en lengre periode).

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Meldingen handler først og fremst om omsorgstjenestene, men har et sterkt budskap/signal om nødvendigheten av at velferdstjenester/ordninger må bidra til høy sysselsetting.

- Universalisme vs. selektive ordninger

I meldingen sies det at universalismen fortsatt skal gjelde.

- Frivillig sektor

I meldingen sies det at regjeringen vil føre en politikk som bygger på fellesskapsløsninger, og at det ikke er ønskelig å kommersialisere helse- og sosialtjenestene. Følgende sies: «Regjeringen vil derfor styrke det offentlige ansvar og rolle i forhold til velferdsoppgavene og samtidig støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og et levende sivilt samfunn».

- Brukerretting / brukerperspektiv

Meldingen viderefører den sterke fokuseringen på brukerinnflytelse/brukermedvirkning, som har kjennetegnet velferdspolitikken i en lengre periode.

- Begrunnelser for former for new public management

Meldingen fortsetter trenden (fra begynnelsen av 1990) med å vektlegge fornyelse, effektivisering og kvalitetsarbeid i offentlig sektor/omsorgssektoren. Brukermedvirkning/valg vektlegges også.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Samspill mellom offentlig omsorg, familieomsorg og frivillig innsats vektlegges som viktig, og i større grad enn tilfellet har vært under tidligere arbeiderpartiregjeringer. Bondevik-regjeringen som styrte før Stoltenberg-regjeringen, vektla dette. Stoltenberg-regjeringen går imidlertid i en litt annen retning med å sette søkelys på likestilling, arbeidslinja, og med et ønske om å legge til rette for at familien skal yte omsorg til eldre og andre omsorgstrengende i familien samtidig som det skal være høy yrkesdeltakelse blant både kvinner og menn. Nye, litt annerledes, «spor/føringer» i meldingen er også fokuseringen på sosial og kulturell aktivitet

St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen.

Rett behandling – på rett sted – til rett tid

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Stoltenberg-regjeringen; samarbeidsregjering mellom AP, SP og SV.

Bakgrunnen for meldingen er et behov for å overføre noen av oppgavene som utføres i spesialisthelsetjenesten til kommunene. De har et billigere tjenestenivå, og en ønsker å bremse utgiftsveksten i sykehus samt å bedre samhandlingen om pasientene.

Dårlig koordinerte tjenester oppfattes som en stor utfordring for helse- og omsorgstjenestene i dag. Dårlig koordinerte tjenester betyr også dårlig og lite effektiv ressursbruk. Bakgrunnen for meldingen er dessuten at det oppleves som problematisk at det er en sterk vekst i køene til spesialisthelsetjenesten, og at utskrivningsklare pasienter blir liggende for lenge i sykehus. Utgiftene til spesialisthelsetjenesten øker (samfunnsøkonomisk perspektiv). Det beskrives som et problem at helsetjenesten har stor oppmerksomhet på behandling og senkomplikasjoner, men lite tilbud for å begrense og forebygge sykdom. På grunn av demografiske endringer, som medfører flere eldre, flere med kroniske og sammensatte sykdomstilstander, kols, diabetes, demens, kreft og psykiske lidelser, sies det at utfordringene/problemene vil øke.

Velferdspolitiske grep

I meldingen foreslås en ny helsereform – en samhandlingsreform for å møte/løse problemer mange syke eldre, mennesker med kroniske sykdommer, rusproblemer og psykiske lidelser, opplever på grunn av manglende samhandling (pasientperspektiv).

Samhandlingsreformen (som NAV-reformen og pensjonsreformen) ses som nødvendig for å bevare og videreutvikle de sentrale velferdsordningene i Norge. Reformen(e) sies å være nødvendig for å sikre at den norske solidaritetspolitikken og folketrygden er bærekraftige også for framtidige generasjoner. Nye løsninger sies å måtte utvikles, hvis ikke vil enten samfunnets bæreevne briste, eller det vil bli nødvendig med prioriteringsbeslutninger som vil bryte med grunnleggende verdier i den norske velferdsmodellen.

Meldingen fronter ikke noen nye hovedlinjer. Den er en videreføring av trenden med moderniserings- og effektiviseringsprosjektet innenfor offentlig sektor og at oppgaver overføres fra spesialisthelsetjenesten til kommunene.

I meldingen foreslås fem hovedgrep: 1) En klarere pasientrolle, det foreslås en lovpålagt plikt til å sørge for at pasienter med behov for koordinerte tjenester får en person som kontaktpunkt i tjenestene. 2) En ny framtidig kommunerolle. Det foreslås tiltak for å overføre ansvar, oppgaver og ressurser til kommunene, for å redusere behov for, og utgifter til, spesialisthelsetjenester. Det foreslås å vri ressursinnsatsen over mot forebygging (i kommunene) framfor reparasjon (i spesialisthelsetjenesten).

3) Etablering av økonomiske insentiver. Det foreslås kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter. Aktivitetsbasert finansiering foreslås fortsatt som en viktig del av finansieringen av spesialisthelsetjenesten, men den foreslås redusert fra 40% til 30%. 4) Spesialisthelsetjenesten skal utvikles slik at den i større grad kan bruke sin spesialiserte kompetanse. En riktigere oppgavefordeling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten vil legge til rette for at spesialisthelsetjenesten i større grad kan konsentrere seg om oppgaver der deres ekspertise er nødvendig. 5) Å tilrettelegge for tydeligere prioriteringer.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Ja, arbeidslinja kommer fram i meldingen, selv om denne ikke har et hovedfokus. I beskrivelsen av den nye kommunerollen vises det til at en hovedoppgave vil være å hindre sykdom og øke den enkeltes mestringsevne, og at dette også er viktig for å redusere omfanget av personer som helt eller delvis mister kontakten med arbeidslivet på varig basis som følge av helsemessige problemer., jf. bl.a. målsettingen med NAV-reformen.

- Insentiver (innsatsbelønning)

Foreslår økonomiske insentiver for kommunalt engasjement innen helse.

- Universalisme vs. selektive ordninger

Meldingen har et universalistisk utgangspunkt.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Private aktører gis ikke stor plass i meldingen. Men positiv holdning til private kommer fram. Det sies: I det videre utviklingsarbeidet av samarbeids- og avtaleformer mellom foretakene og private aktører vil dialog bli vektlagt. Det vil her settes søkelys på hva som også bør være gode avtaleformer, vurdert i et samhandlingsperspektiv.

- Brukerretting / brukerperspektiv

I meldingen videreføres den sterke fokuseringen på brukerinnflytelse/brukermedvirkning, noe som har kjennetegnet velferdspolitikken i en lengre periode. Begrepet pasientmedvirkning brukes.

- Begrunnelser for former for new public management

Meldingen preges av NPM-tankegang, er opptatt av modernisering av offentlig sektor, effektivitet, kvalitet, brukerretting.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Vektlegging av offentlig ansvar, men også av samhandling mellom kommune, stat og privat sektor. En videreføring av trenden med moderniserings- og effektiviseringsprosjektet innenfor offentlig sektor.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Nei, ikke noen nye hovedlinjer. Meldingen er en videreføring av trenden med moderniserings- og effektiviseringsprosjektet innenfor offentlig sektor og at flere oppgaver skal legges til kommunene.

Barnevern

NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer

Bakgrunn

Befringutvalget ble nedsatt av Bondevik I-regjeringen, en koalisjonsregjering av sentrumspartiene. Utredningen ble overlevert Stoltenberg I-regjeringen, en Arbeiderpartiregjering, i 2000. Oppfølgingen ble i imidlertid primært gjort av Bondevik II-regjeringen, en sentrum-høyre-koalisjon.

I 1992 ble det vedtatt en ny barnevernlov i Norge. Motivasjonen for oppnevning av utvalget ser ut til å være et opplevd behov for en helhetlig gjennomgang av barnevernfeltet syv år etter at barnevernloven ble vedtatt. Det er i mellomtiden gjort mye arbeid med faglig styrking, og det er gjennomført en omfattende evaluering.

Utredningen begynner med å beskrive barnevernets historie og tar for seg så forskjellige temaer som hovedtrekkene ved det eksisterende barnevernet, samarbeid, betalingsordninger, verdigrunnlag, faglig forståelse, familien som institusjon, kompetansebehov, beslutningsstrukturer, kvalitet, forebygging, hjelpetiltak, forskning og internasjonale forhold. Utredningen tar for seg forbedrings- og utviklingsmulighetene og konkluderer med ca. 50 strekpunkter med forslag til tiltak. Disse tiltakene relateres til følgende problemfelt: forebygging og hjelpetiltak, utvikling av omsorgstiltak i fosterhjem og institusjon, ansvarsfordeling og samarbeid, sikring av rettssikkerhet, og utvikling av kompetanse.

Velferdspolitiske grep

Utredningen tar utgangspunkt i barnevernet slik det er og foreslår mange små, men få store, mer overordnede endringer. Utredningen er svært omfattende, med mange forslag til tiltak. Det som følger under er derfor et utvalg av noen forslag som kan oppfattes som prinsipielt viktige og som har betydning for barnevernets plass i velferdsstaten.

Det forebyggende arbeidet skal ha større prioritet. Det innebærer utvikling av nye lokalt baserte tiltak, lavere terskler for innsats og større vekt på barnevernet som sentral i koordineringen av arbeidet med barns oppvekstmiljø. Utvalget foreslår også at fosterhjem primært skal søkes i barnets familie og nettverk. Det foreslås en godkjenningsordning med krav om faglig og etisk standard for institusjoner.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Siden barnevernet primært skal ta seg av barn, er det ikke uten videre lett å se utredningen i forhold til arbeidslinja, selv om det sterkt påpekes at det bør vurderes tiltak som kan gjøre det mulig å komme inn i arbeidslivet når en er 15 år. Fosterforeldres status diskuteres, men det påpekes at det å være fosterforeldre ikke må bli et vanlig arbeidsforhold.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Private institusjoner og tiltak spiller en viktig rolle i barnevernet. Det gjelder både ideell og kommersiell sektor. Dette omtales ikke særskilt i utredningen.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Brukerperspektivene er kompliserte i barnevernet, fordi tiltakene bryter inn i forholdet mellom barn og foreldre, og det også brukes tiltak som ikke er frivillige. Utvalget diskuterer barns og foreldres rett til medvirkning, og foreslår styrking av brukerinnflytelsen.

- Begrunnelser for former for new public management

NPM omtales ikke særskilt i utredningen. Indirekte kan imidlertid diskusjonen om godkjenningsordning for institusjoner og diskusjonen om fosterforeldrenes rolle ses i et slikt perspektiv.

- Kvalitet og kompetanse

Utredningen legger vekt på kompetanseutvikling og bidrar til en styrking av profesjonalisering av barnevernet. Sosionomer og barnevernpedagoger får en større plass. Behovet for multikulturell kompetanse understrekes.

Det foreslås en godkjenningsordning med krav om faglig og etisk standard for institusjoner.

- **Rettsliggjøring**

Barnevernets førstelinje er en del av det kommunale tjenesteapparatet. Dette apparatet har tradisjonelt vært behovs- og tiltaksrettet. Imidlertid er det i de siste årene skjedd en styrking av retten til tjenester, både etter kommunehelseloven og etter sosialtjenesteloven. Utvalget foreslår at retten til barneverntjenester lovfestes. Dette er et bidrag til økt fokusering på barns rett til en god oppvekst.

- **Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)**

Utredningen representerer et nytt steg i styrkingen av det kommunale tjenesteapparatets rolle. Det økte fokusering på barnevernet kan ses som en del av en generell trend i retning av større betydning av familiepolitiske tiltak og fokusering på barn og familie i velferdsstaten.

Det er imidlertid også interessant å se på hva meldingen ikke diskuterer. Barnevernet har etter at denne meldingen ble lagt fram vært igjennom en stor organisasjonsendring, med overføring av ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet til staten. Dette er ikke et tema i utredningen.

- **Samarbeid og samordning**

Barnevernet skal ha en sentral rolle i den lokale koordineringen av arbeidet med barns oppvekstmiljø.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Utvalgets forslag må oppfattes som justeringer av en allerede etablert politikk. Samtidig er utredningen en viktig milepæl i diskusjonen om hva slags barnevern vi skal ha. Økt fokusering på forebygging, lokal forankring, rettigheter, brukerperspektiver, organisering, kompetansebygging, profesjonalisering og kunnskapsutvikling er sentrale elementer i det som nå skjer i barnevernet. Utredningen kan ses på som en start på dagens debatt om forholdet mellom det statlige og det kommunale barnevernet og om barnevernet gir tilstrekkelig og god nok hjelp til de barna som trenger det.

Meldingen kan ses som et av bidragene som medfører en økt betydning for det kommunale tjenesteapparatet. En styrking av barnevernet slik det beskrives i denne

meldingen kan oppfattes som et eksempel på en generell trend mot større oppmerksomhet på barn og familie i velferdsstaten.

St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Bondevik II- (sentrum-høyre) regjeringen.

Denne stortingsmeldingen er primært en oppfølging av Befringutvalget og deres utredning som ble presentert i NOU 2000: 12. Andre viktige bakgrunnsdokumenter er Norges forskningsråds evaluering av barnevernet (med en rekke devalueringer) og handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet (St.meld. nr. 17 (1999–2000)). Dessuten sendte BFD i 2002 ut et høringsnotat om framtidig organiseringer av fylkeskommunenes oppgaver i barnevernet.

Motivasjonen som ligger til grunn for meldinger er «at det er på tide» å få en bred diskusjon om barnevernet. Meldingen innledes med en slags familiepolitisk uttalelse som legger vekt på at det viktigste er å styrke familien. Det er sannsynligvis ingen som er direkte uenig i dette, men innledningen til meldingen kan allikevel oppfattes som et slags ideologisk innlegg fra en KrF-statsråd i en borgerlig samarbeidsregjering (Bondevik II). Det biologiske prinsippet understrekes også sterkt.

Meldingen drøfter følgende temaer:

- velferdspolitikken for barn og familier (denne delen tar opp levekår og tjenester)
- barnevernet og velferdspolitikken (denne delen tar opp utsatte grupper)
- organisering av barnevernet (både lokalt og nasjonalt)
- fylkesnemndene (det foreslås noen justeringer av ordningen, forenklinger, bedring av kompetanse og for eksempel retten til å stille med talsperson)
- tiltakene i barnevernet (hjelpetiltak, fosterhjem, institusjoner)
- yrkesgrupper, kompetanse, utdanning og forskning

Velferdspolitiske grep

Departementet utvikler et nærhetsprinsipp som skal være utgangspunkt for all oppvekstpolitikk. Barneverntjenesten skal være en del av et bredt samarbeid som inkluderer alle instanser som er opptatt av oppvekstvilkår.

Den av meldingens konklusjoner som kanskje har fått størst betydning på lang sikt, er at fylkeskommunens oppgaver innen barnevernfeltet foreslås overført til staten og organisert i et nyopprettet forvaltningsorgan. Målet er å sikre et helhetlig og likeverdig tilbud over hele landet.

Stortingsmeldingen følger opp en rekke av forslagene fra Befringutvalget (NOU 2000: 12), men avviser også noen av de viktigste. Det gjelder for eksempel forslaget om å lovfeste retten til barneverntjenester. Det gis en omfattende begrunnelse, men det ser ut til at et av de viktigste argumentene er redselen for at dette skal bli for dyrt. Det sies imidlertid at FNs barnekonvensjon skal inkorporeres i norsk lov, for å styrke barns rettigheter generelt. Barns rett til å bli hørt foreslås styrket gjennom en lovendring, det gjelder særlig plassering i fosterhjem eller institusjon. Men et annet forslag fra Befringutvalget som blir avvist er forslaget om lovendring som muliggjør samværsrett mellom foreldre og barn etter adopsjon.

Velferdspolitiske signaler

- Brukerretting / brukerperspektiv

Brukerinnflytelsen må sies å komme styrket ut av meldingen, selv om forslaget om rettighetsfesting ikke følges opp.

- Begrunnelser for former for new public management

Det er ikke i meldingens tekst en tydelig tendens når det gjelder NPM. Men en kan si at det er minst to interessante forslag i meldingen. Det ene er å innføre godkjenningsordninger for institusjoner, noe som nettopp er en konsekvens av de private institusjonenes sentrale rolle på dette feltet. Det andre er den nye vektleggingen av økt kompetanse kombinert med autorisasjonsordninger og forskning. Ikke minst den sterke prioriteringen av Atferdssenteret og bruk av såkalte evidensbaserte metoder kommer inn under denne trenden. Det er ikke noen direkte henvisning til konkurranseutsetting eller privatisering, men slike tendenser gjør det nødvendig med sterkere og mer formaliserte krav til både ansatte og virksomheter. Noen av disse kravene må imidlertid oppfattes som positive og nødvendige uansett privatisering eller ikke.

- Kvalitet og kompetanse

På 90-tallet fikk kompetanseheving i barnevernet høy prioritet. Dette følges opp i meldingen, etter- og videreutdanning skal fortsatt prioriteres. Departementet sier også at det skal vurderes en autorisasjonsordning for ansatte, noe som skal ses i sammenheng med autorisasjonsordning for sosialpersonell. Dette er fortsatt (i 2010) noe som vurderes, uten at det er trukket noen konklusjon. Det sies at det skal være tre pilarer når det gjelder forskning: Forskningsrådet programbevilgninger, bruk av de tre utviklingssentrene og NOVA, og oppbygging av Atferdssenteret.

- Rettsliggjøring

Forslaget om lovfestet rett til barneverntjenester avvises, FNs barnekonvensjon skal inkorporeres i norsk lov. Barns rett til å bli hørt foreslås styrket gjennom en lovendring.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Meldingen er preget av sterk motstand mot å lovfeste nye krav til kommunene. I forbindelse med Befringutvalget kom det opp en rekke slike forslag, for eksempel krav om kompetanseutvikling av de ansatte, og rett til gratis veiledning av barn og foreldre. Barneombudet foreslo at det skal etableres kommunale oppveksttjenester. Alle disse forslagene avvises av departementet.

- Samarbeid og samordning

Barnevernet skal ha en rolle som koordinator når det gjelder utvikling av barns oppvekstmiljø i kommunene.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

I hovedsak følger meldingen de allerede opptrukne linjene for barnevernet. Det foreslås en modernisering og effektivisering, for eksempel innføring av en godkjenningsordning for institusjoner. Meldingen er også utgangspunkt for en større reform med statlig overtakelse av fylkeskommunens ansvar. Målet er et mer likeverdig barnevern over hele landet.

Bolig

St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram i 2004 av Bondevik II- (sentrum-høyre) regjeringen.

Dette var kommunalminister Erna Solbergs oppfølging av NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken. Bakgrunnen for meldingen er blant annet erkjennelsen av utfordringer knyttet til at noen grupper er vanskeligstilte innenfor den norske boligmodellen. Et godt sted å bo er en viktig forutsetning for integrering og deltakelse i samfunnet. Boligen utgjør sammen med arbeid og helse de tre grunnleggende elementer i velferdssamfunnet. Meldingen legger til grunn at den norske boligmodellen hvor flest mulig skal eie sin egen bolig, har vært vellykket. Nær 80% eier sin egen bolig. Selv om boligmarkedet stort sett fungerer bra, er det noen som har problemer i dette markedet. Meldingen peker ut fire grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Ungdom og andre

personer med svak økonomi, bostedsløse, flyktninger og innvandrere, personer med nedsatt funksjonsevne (yngre og eldre).

Velferdspolitiske grep

Den overordnede boligpolitiske målsettingen er at alle skal bo trygt og godt. For å nå dette målet settes det opp tre hovedstrategier: Å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked, å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og hjelp til å bli boende i denne, og å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og bygg.

Dette innebærer sterk målretting av de boligøkonomiske virkemidlene (selektive). Husbanken blir en boligsosial aktør med søkelys på de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er en målretting av virkemidlene for de vanskeligstilte. Virkemidlene skal også bidra til miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder, og til boligbygging i distriktene.

Økt vektlegging av Husbanken som kunnskaps- og kompetansesenter innen det boligsosiale feltet. Husbanken skal også i større grad videreutvikle rollen som tilrettelegger, kunnskapsutvikler og veileder – og styrke samarbeidet med kommuner og private aktører utover lånevirkningsomheten.

Tjenester og tiltak for å fremme bostabilitet er for første gang tema i en boligmelding. Det fokuseres på det å bo, ikke bare på bolig. Dette er uttrykk for en vridning av boligpolitikken over mot sosialpolitikken. Det lanseres en egen nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og Husbanken får hovedansvaret for å koordinere innsatsen. I stedet for å fokusere på individuelle kjennetegn ved den enkelte som blir bostedsløs, anlegger strategien en noe mer strukturell tilnærming, og ser spesielt på ulike utsatte posisjoner på boligmarkedet. Strategien forutsetter bredt samarbeid mellom ulike etater og nivåer i forvaltningen.

Utfordring av kjerneelementene i den nordiske velferdsmodellen: Eierlinjen og tilrettelegging av et velfungerende boligmarked vektlegges som hovedstrategi. Eierlinjen har hatt bred politisk oppslutning i Norge i hele etterkrigstiden. Samtidig er det en vridning av virkemidlene i retning de mest vanskeligstilte, og noen utvalgte velferdspolitiske målsettinger. Denne selektive tilnærmingen er et brudd med de tidligere universelle virkemidlene for å stimulere til boligbygging.

Velferdspolitiske signaler

- Universalisme vs. selektive ordninger

Økt målretting av den boligsosiale politikken overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken skal være en boligsosial aktør, med sterk vektlegging av kunnskaps- og kompetansesenterdelen. De økonomiske virkemidlene skal tilpasses arbeidslinja. Det er en sterk tro på markedet og tilrettelegging for et velfungerende boligmarked basert på eierlinjen. Sosiale utleieboliger skal kun være midlertidig bolig, og økonomisk støtte

skal utformes slik at leietakerne motiveres til å avansere i boligkarrieren. Leieboliger framstilles som potensielle sosiale fattigdomsfeller.

- Privatisering / konkurranseutsetting

Meldingen lanserer muligheten for å fristille eller konkurranseutsette forvaltningen av Husbankens lånevirksomhet, men går imot et eget kredittselskap.

- Frivillig sektor

Det vektlegges at de frivillige skal ha en viktig rolle innen det boligsosiale feltet, og styrket samarbeid mellom flere deler av forvaltningen både med hensyn til å ivareta vanskeligstiltes rettigheter og som tjenesteutøver. Samtidig problematiseres de frivillige organisasjonenes ulike roller på feltet, og det legges vekt på at det er behov for økt kunnskap både i stat, kommune og frivillige organisasjoner om organisering av et konkurranseutsatt samarbeid.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Det offentliges hovedoppgave oppleves å være å tilrettelegge for at markedet fungerer best mulig. De viktigste virkemidlene for dette er lover og regler, organisering og kunnskap og kompetanse.

Kommunene har hovedansvaret for at alle har et sted å bo. Det er ikke noe ønske om å pålegge kommunene nye plikter ved å lovfeste deres plikt til å yte boligjenester. Det vektlegges myke virkemidler (økonomiske virkemidler, samarbeid og kommunikasjon) overfor kommunene for å stimulere til innsats på det boligsosiale feltet.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

De økonomiske virkemidlene vises sterkere over mot konsumentstøtte eller mer etterspørselsorienterte virkemidler, framfor investeringsstøtte og mer tilbudsstimulerende virkemidler. Mao vektlegger meldingen å styrke den enkeltes mulighet til å etterspørre boliger, framfor å bidra til økt boligbygging generelt. Parallelt skjer det en vridning mot boligsosiale tiltak rettet mot utsatte grupper i boligmarkedet.

Kriminalomsorg

St.meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding)

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Stoltenberg II- (sentrum-venstre) regjeringen.

Bak arbeidet med meldingen ligger en bekymring for stort tilbakefall til kriminalitet etter endt soning og gjengangerproblematikk. En del av problembildet er en erkjennelse av at innsatte i norske fengsler har omfattende og sammensatte levekårsproblemer.

Å kalle en stortingsmelding om kriminalpolitikk for Straff som virker, bygger unektelig på en kritikk av eksisterende straffegjennomføring. Fengselsstraff problematiseres i forhold til mål om sosial rehabilitering av domfelte og forebygging av ny kriminalitet. Det legges til grunn at straffegjennomføring ute i samfunnet er mer effektivt for sosial rehabilitering enn fengsel, og gir bedre samfunnsbeskyttelse på sikt. Samtidig framheves at for enkelte alvorlige forbrytelser er økte straffer ønskelig og noe alternativ til fengsel er utelukket, som en balanse mellom samfunnsbeskyttelse og straffegjennomføring som virker. Meldingen legger til grunn at det er behov for en mer helhetlig tilnærming til kriminalpolitikk og nye metoder for straffegjennomføring som er mer hensiktsmessig med tanke på å forebygge ny kriminalitet, fremme rehabilitering og reintegrering i samfunnet. Det er en sammenheng mellom dårlige levekår og kriminalitet, og dette må tas hensyn til. Lite systematisk forvaltningssamarbeid bidrar til å hemme reintegrering etter endt soning, det er behov for bedre samordning av kriminalpolitikk og velferdspolitik for å lykkes i reintegreringen. Utfordringene innen kriminalomsorgen framstilles som både et innholds- og ressursproblem.

Velferdspolitiske grep

En mer human og kunnskapsbasert straffegjennomføring med større vektlegging av rehabilitering og reintegrering i samfunnet. Økt vektlegging av alternativer til fengsel og åpnere soning. Mer konkret utvidelse av bruken av samfunnsstraff, narkotikaprogram med domstolsprogram, straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I tillegg forøk med landsbyfengsel, en mer åpnere soningsform hvor innsatte har større grad av medbestemmelse og aktiv deltakelse i samfunnet. Langt sterkere vektlegging av og ambisjoner for tilbakeføringsarbeidet etter endt soning. Et av tiltakene som vektlegges er «tilbakeføringsgaranti» for å fremme forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorg og kommunale/statlige etater for en bedre overgang fra kriminalomsorg til samfunnet utenfor. Bolig, arbeid og utdanning er viktige elementer. Rusproblematikk i fengsel er en utfordring, og det foreslås mer innsats overfor rusmiddelavhengige i form av rusmestringsenheter. Egne avdelinger for innsatte med særlige utfordringer. Målsetting om at barn ikke skal i fengsel, men foreslår samtidig egne enheter i fengsel for denne gruppen.

Styrking av arbeidslinja – og økt vektlegging av normalisering/rehabilitering som utgangspunkt for straffegjennomføring er i tråd med den nordiske velferdsmodellen. Viktige prinsipper om rettssikkerhet og likebehandling ligger fast.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Arbeidslinja styrkes. Det legges vekt på normalisering og rehabilitering. Det er økt vektlegging av utdanning (kvalifisering) og arbeid, både under soning og i reintegreringsarbeidet.

- Frivillig sektor

Frivillige gis en rolle på flere områder, blant annet knyttet til forsøkene med landsbyfengsel og i nettverksarbeid. Ingen signaler om privatisering, bruk av kommersielle innen kriminalomsorgen. Private fengsel diskuteres ikke.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Brukerrettingen gjenfinnes i kriminalomsorgsmeldingen – men da som individuelt tilpassede løp og soning. Mer brukerreting gjennom større utgangspunkt i den enkelte straffedømtes levekårsutfordringer. Ingen skal sone under strengere regimer enn hva som er nødvendig for å kunne gjennomføre straffen. Rett kontrollnivå for den enkelte innsatte skal sikre samfunnet mot nye lovbrudd.

- Begrunnelser for former for new public management

Effektivisering i straffegjennomføring er ikke begrunnet i hensyn til økonomi, men i humanisme. Samtidig kan også økt effektivisering i form av færre tilbakefall bidra til en avvikling av soningskøene.

- Kvalitet og kompetanse

Styrke utviklingen av en mer akademisk og kunnskapsbasert kriminalomsorg.

- Samarbeid og samordning

Økt forvaltningssamarbeid – og tilbakeføringsgaranti. Mobilisering av andre etater, kommuner og stat for å fremme reintegrering etter endt soning. Utgangspunkt i dårlige levekår blant innsatte og behov for å jobbe med dette for å få til reintegrering.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Meldingen legger økt vekt på rehabilitering og reintegrering, og tar opp alternativer til fengsel og åpen soning.

Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste

St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Bakgrunn

Stortingsmeldingen ble lagt fram under Bondevik II- (sentrum-høyre) regjeringen.

En hovedbekymring bak arbeidet med meldingen var at enkelte faller mellom forvaltningssystemene og at det er en økning i antallet personer som mottar passive stønader.

Bakgrunnen for meldingen var et ønske om bedre samordning mellom sosial- og sysselsettingspolitikken. Dette har vært et tema både i Norge og i andre land de senere årene. Tre hovedargumenter ble trukket fram for reorganisering av velferdsforvaltningen: For det første ønsket man å redusere antall stønadsmottakere i yrkesaktiv alder, spesielt inntektstrygder til personer med helseproblemer. For det andre fantes misnøye og negative erfaringer blant brukerne av velferdsordningene. Dette er spesielt knyttet til dårlig informasjon, manglende tilgjengelighet og liten individuell tilpasning av tjenestene samt lang ventetid. For det tredje skapte den oppsplittede organiseringen uklare ansvarsforhold for brukere med behov for bistand fra mer enn én av etatene. Dette fører til lite effektiv virkemiddelbruk, dobbeltarbeid og ulemper for brukerne.

Velferdspolitiske grep

Regjeringen foreslår å opprette én etat for arbeid og relaterte ytelser og én etat for pensjoner og familieytelser. Det skal etableres en lokal førstelinjetjeneste som kan gi bedre service til brukerne. Kommunene beholder ansvaret for sosiale tjenester.

Reorganisering av velferdsforvaltningen er et nytt grep, selv om det har vært et tema flere tiår. Opprettelse av en egen etat for arbeid og relaterte ytelser ville vært en stor reform, da de arbeidsrettede oppgavene i hovedsak var delt på to etater, og der kommunene også hadde et ansvar.

Den foreslåtte organisasjonsmodellen vil fortsatt gi brukerne tilgang til et nasjonalt arbeidsmarked og sikre nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken. Modellen viderefører kommunenes grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Videre vil staten fortsatt ha ansvaret for finansiering og forvaltning av de rettighetsbaserte trygdene, der hensynet til likebehandling skal veie tungt. Den foreslåtte organisasjonsmodellen avviker dermed ikke i noen særlig grad fra kjerneelementene i den nordiske velferdsmodellen. Modellen skal heller gi ryddigere ansvarslinjer, mer entydige mål for den enkelte etat og bedre muligheter til desentralisert beslutningsmyndighet.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Flere i arbeid og færre på stønader er et av hovedmålene i meldingen. Dette er en understreking av arbeidslinja.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Et annet hovedmål er en brukerrettet velferdsforvaltning. Brukerorientering og brukermedvirkning står sentralt.

- Begrunnelser for former for new public management

En effektiv velferdsforvaltning er et tredje hovedmål.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Forslagene beholder den tradisjonelle ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, men i ny innpakning

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

I Sem-erklæringen (2001) beskrives det hvordan Bondevik II-regjeringen vil ha en offentlig sektor som er «brukerorientert, effektiv og innrettet mot borgernes høyst ulike behov og ønsker». Regjeringens moderniseringsprogram «Fra ord til handling» viser stor reform- og moderniseringsiver. V. Normans program er gjennomsyret av søkelys på bruker framfor «klient», fristilling og konkurranseutsetting. Moderniseringsiver er nok ikke unikt for Bondevik II-regjeringen, men stor politisk enighet om en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen representerer den største organisatoriske forvaltningsreformen i Norge noensinne.

NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd. Bærekraftig pensjon for framtida

Bakgrunn

Pensjonskommisjonen ble nedsatt av regjeringen Stoltenberg I (AP) i 2001. Det endelige forslaget til modernisert folketrygd ble lagt fram av regjeringen Bondevik II i 2004 (NOU 2004:1), en sentrum-høyre-regjering.

Pensjonskommisjonens mandat la opp til en grunnleggende debatt av prinsippene for folketrygdens oppbygging. Bak arbeidet lå en bekymring for konsekvensene av eldrebølgen og spørsmål om bærekraften i pensjonssystemet.

Velferdspolitiske grep

Hovedideen var å gjenopprette de grunnleggende intensjonene som lå i folketrygden fra 1967. Bakgrunnen var at grunnsikringen (hvis hovedmål er å hindre fattigdom) over tid hadde fått større vekt enn standardsikringen (hvis mål er å sikre at den enkelte ikke går for mye ned i materiell levestandard som pensjonist) – noe som brøt med de opprinnelige forutsetningene.

Forslagene representerte et brudd med den eksisterende pensjonsordningen, både hva gjelder omfordeling og standardsikring. De største endringene knytter seg til utformingen av tilleggspensjonssystemet, hvor kommisjonen foreslo et inntektsavhengig system med opptjening av en proporsjonal, livsløpsbasert pensjon fra første krone, samt til forslaget om levealderjusteringer og aktuarisk nøytralt uttak. Samtidig ble det foreslått å legge en garantipensjon i bunnen, til erstatning for den eksisterende minstepensjonen.

Forslaget innebærer en bedring av minstesikringen, dvs. høyere minstepensjon og fjerning av minstepensjonsfella. Alle som jobber skal få noe igjen for det, dvs. skal få mer enn minstepensjonen. Men samtidig la man opp til at den enkelte nå selv skulle bære kostnadene om de hadde behov for å gå av tidlig eller om levealderen økte

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Folketrygden skal i sterkere grad underbygge arbeidslinja. Den skal stimulere til mer arbeid, dvs. flest mulig år i arbeid på heltid. Dette er illustrert ved det politiske mantraet: «Det skal lønne seg å jobbe».

- Insentiver (innsatsbelønning)

Mindre vekt på omfordeling, og mer vekt på at man skal få igjen i forhold til hvor mye og hvor lenge man har arbeidet, og etter hvor mye man har tjent (arbeidstilknytningen blir viktigere), men samtidig foreslås en bedring av minstesikringen (høyere minstepensjon og fjerning av minstepensjonsfella – alle som jobber skal få noe igjen for det, dvs. få mer enn minstepensjonen).

Mer vekt på økonomiske insentiver, valgfrihet og eget ansvar, og mindre på en solidarisk sosialforsikringsløsning. Man ønsker ikke lenger at pensjonssystemet skal kompensere for mindreinntekt som skyldes korte yrkeskarrierer og deltidsarbeid, eller sikre like gode ytelser til de som har behov for å gå av tidlig.

Utredningen legger til grunn en økonomisk forståelse av mennesket som et rasjonelt velgende individ som har klare og rangerte preferanser og full oversikt over sine rettigheter og muligheter, og at de med dette utgangspunktet velger arbeidstilpasning og det pensjonsuttaket som de anser som mest lønnsom (i økonomisk forstand) for seg.

Det mest radikale i reformen er kombinasjonen av valgfri pensjonsalder og aktuarisk avkorting, som representerer en seier for insentivtankegangen på bekostning av fordelingshensyn.

- Universalisme vs. selektive ordninger

Universalismeprinsippet videreføres i og med at alle norske statsborgere fremdeles skal ha rett til en offentlig alderspensjon. Gjennom å åpne for et fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden, gjør man også valg av tidligpensjonering mulig for flere. Det forbeholdes ikke lenger bare de som har rett til en AFP-pensjon fra sin arbeidsgiver. På den annen side settes det et relativt høyt inntektskrav for rett til tidliguttak av alderspensjon fra folketrygden, noe som i realiteten vil gjøre denne muligheten illusorisk for dem med lav inntekt. Innføring av lov om obligatorisk tjenstepensjon, som kom senere (2006), kan også oppfattes som et ønske om å gi alle likest mulige rettigheter, da kun halvparten i privat sektor hadde slike ordninger tidligere.

- Privatisering / konkurranseutsetting

I prinsippet legges det heller mindre enn mer vekt på private løsninger, idet man ikke lenger ønsker at de arbeidsmarkedsbaserte kollektive pensjonsordningene (tjenstepensjonene) skal kunne oppheve (utlikne) folketrygdens fordelingsprofil og insentiver. Kommisjonen ønsket at tjenstepensjonene skulle være et supplement til folketrygden (nettoordninger).

Kommisjonens forslår å avvikle statsstøtten til AFP-ordningen, og i stedet innføre fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden fra 62 år for alle. Det kan oppfattes som et ønske om å prioritere de offentlige ordningene på bekostning av de kollektive markedsbaserte, men det kan også tolkes som et angrep på avtalebaserte rettigheter.

Konsekvensene av det nye pensjonssystemet med lavere ytelser for mange (langt under to tredjedeler av tidligere inntekt), kan, på den annen side, også føre til et press om å få kompensert noe av pensjonstapet gjennom markedsbaserte kollektive ordninger eller privat pensjonssparing. Det endelige resultatet kan derfor på sikt bli heller mer enn mindre privatisering og langt større inntektsulikhet blant pensjonister.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Forslaget til modernisert folketrygd avviker fra den norske velferdspolitiske modellen på noen områder. Det gjelder særlig den økte vektleggingen av økonomiske insentiver som et egnet virkemiddel for å fremme arbeidslinja. Den sosialøkonomiske forklaringsmodellen har med andre ord fått økt innpass på det sosialpolitiske og velferdspolitiske området. Politikken representerer også en videreføring av det individrettede fokus, som også preget arbeidslinja på 90-tallet, da det primært er enkeltindividet som skal stimuleres til å velge arbeid og derfor trenger insentiver, og ikke arbeidsgiverne, for å

forebygge tidligpensjonering og/eller holde på flere eldre arbeidstakere. Man forutsetter at alle som vil ha arbeid faktisk får arbeid.

NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver

Bakgrunn

I mai 2003 behandlet Stortinget St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, og vedtok å sende meldingen tilbake til regjeringen med beskjed om å utrede ulike modeller for én velferdsetat. Med utgangspunkt i stortingsmeldingen skulle utvalget vurdere ulike løsninger med én felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten – både i kommunal og statlig regi. Denne NOUen springer dermed ut av en beslutning fattet av Stortinget om et ønske om én felles etat. Flere mennesker inn i aktivt arbeid framstår som den største utfordringen for både velferdspolitikken og for forvaltningen av denne. Manglende brukerorientering, misnøye blant brukere og kasteballproblematikk trekkes også fram som utfordringer.

Velferdspolitiske grep

Utvalget utredet ulike organisasjonsmodeller og løsninger for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Den anbefalte organisasjonsmodellen var svært lik den som ble anbefalt i St.meld. nr. 14 (2002–2003): de arbeidsrettede oppgavene samles i én statlig etat, etat for arbeid og inntekt. Videre opprettes én statlig etat for pensjoner med ansvar for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner. Videre foreslås at kommunene beholder ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen. Etaten for arbeid og inntekt og etaten for pensjoner skal ha ansvar for hver sine førstelinjer. Det anses ikke som nødvendig å opprette egne lokalkontorer spredt over landet. Denne NOUen representerer dermed i liten grad nye velferdspolitiske grep, da den ender opp med en anbefalt organisasjonsmodell som er svært lik den i St.meld. nr. 14 (2002–2003). Opprettelse av en egen etat for arbeid og inntekt som skal samle tiltak og ytelser som fremmer arbeidslinjen er imidlertid en stor reform, da de arbeidsrettede oppgavene i hovedsak var delt på to etater, og der også kommunene hadde et ansvar.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

På samme måte som St.meld. nr. 14 (2002–2003) fokuserer målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning på arbeidslinja, brukerorientering og effektivitet. Vekten på arbeidslinja framstår som sterk og som nødvendig for å finansiere framtidens velferdsstat.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Arbeidslinja vektlegges sterkt i NOUen, og trekkes fram som den viktigste årsaken til reform. Det statlige ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken og rettighetsbaserte trygder beholdes, samt at kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten. Den foreslåtte organisasjonsmodellen avviker dermed ikke fra kjerneelementene i den nordiske velferdsmodellen.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

På bakgrunn av dokumentet er det vanskelig å identifisere noen nye hovedlinjer i velferdspolitikken. Arbeidslinja står fortsatt sterkt, og utvalget fastslår at arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor store utfordringer. Det er en stor økonomisk oppgave å finansiere dagens velferdsstat, og veksten i passive ytelser samt vekst i antall eldre vil legge beslag på stor offentlig innsats.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

Bakgrunn

Meldingen ble lagt fram av Stoltenberg II- (sentrum-venstre) regjeringen.

Meldingen må ses som en oppfølging av NAV-reformen. Tidligere meldinger har tatt opp organisering. I denne meldingen drøftes virkemidlene. Meldingen presenterer regjeringens strategi for å redusere forskjellene i samfunnet, avskaffe fattigdom, styrke det offentlige sikkerhetsnettet og gi ledige mulighet til å komme tilbake i aktivt arbeid. Målet er arbeid til alle og et mer inkluderende arbeidsliv, med forventning om at alle kan arbeide etter evne.

Velferdspolitiske grep

Hovedgrepene i meldingen er mer arbeidsrettede tiltak og tjenester, en enklere og mer arbeidsrettet tidsbegrenset inntektssikring, mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, nytt kvalifiseringsprogram for utsatte grupper, bedre forebygging, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen og velferdskontrakter for å klarlegge gjensidige forventninger, plikter og rettigheter.

Stortingsmeldingen representerer i liten grad avvik fra kjerneelementene i norsk velferdspolitikk. Grepene som presenteres i meldingen er i stor grad videreføring av arbeidslinja og styrking av virkemidlene for det offentlige tjenesteapparatet.

Meldingen bygger videre på den nordiske modellen med godt utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid med partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor. En effektiv og godt utbygget velferdsstat skal være med på å sikre verdiskapingen. En av de mest sentrale tiltakene som introduseres er kvalifiseringsprogrammet

og ny kvalifiseringsstønad. Velferdskontrakt ble også introdusert som et nytt og viktig tiltak i meldingen.

Velferdspolitiske signaler

- Arbeidslinje

Arbeidslinja er viktig i meldingen. Kampen mot fattigdom og for inkludering går først og fremst gjennom deltakelse i arbeidslivet. Det er i størst grad det offentlige tjenesteapparatet som trekkes fram i meldingen, og det legges i liten grad opp til å problematisere arbeidsgivers rolle.

- Insentiver (innsatsbelønning)

Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal gi rett til stønad på 2 G, og gi insentiv til personer på økonomisk sosialhjelp med svak arbeidsmarkedstilknytning til å komme i arbeid, bygget på nær og gjensidig forpliktende bistand og oppfølging.

- Brukerretting / brukerperspektiv

Velferdskontrakten som ble introdusert i meldingen skal være en gjensidig forpliktelse mellom forvaltning og bruker, og virke som prinsipp for å forene rettigheter og plikter for den enkelte. Kontrakten skal konkretiseres i individuell plan, med vekt på reell brukermedvirkning, medansvar og samordning. Velferdskontraktene har i liten grad blitt realisert som tiltak.

- Stat – kommune (lokalbaserte tjenester)

Kvalifiseringsprogrammet skal være et kommunalt ansvar, og forvaltes av NAV-kontoret. Programmet følger flere av aspektene som er brukt i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger.

Nye hovedlinjer i velferdspolitikken på grunnlag av dokumentet?

Arbeidslinja er et viktig bærende prinsipp i stortingsmeldingen. Ved å samordne bruken av virkemidlene samt etablere nye arbeidsrettede tiltak, søker regjeringen med stortingsmeldingen å utvikle en arbeidsmarkedspolitik som innebærer en målrettet og forsterket tiltaksinnsats mot blant annet langtidsledige, innvandrere og ungdom.

Vedlegg 3 Oversikt over NOUer innen velferdsområdet

Norges offentlige utredninger

NOU 1994: 2 Fra arbeid til pensjon

(Brundtland III) Utredningen belyser de pensjonspolitiske og arbeidsmarkedspolitiske problemstillinger som er knyttet til overgangen fra yrkesaktivitet til pensjon for eldre arbeidstakere. Utgangspunktet er de målsetninger og perspektiver som regjeringen har trukket opp i Langtidsprogrammet 1994–1997.

NOU 1994: 3 Ungdom, lønn og arbeidsledighet

(Brundtland III) Kartlegging av begynnerlønninger, herunder lærlinglønninger og lønn på tiltak, og den betydning de kan ha for ungdoms stilling i arbeidsmarkedet. En gjennomgang av regelverk, lovgivning og avlønning og den betydning dette kan ha for ungdomssysselsettingen.

NOU 1994: 6 Private pensjonsordninger

(Brundtland III) Utredningen gir en prinsipiell drøfting av private pensjonsordningers samfunnsøkonomiske rolle. Gruppen skal i denne og øvrige sammenhenger bygge på at folketrygdens rolle føres videre, jf. den politikk som er trukket opp i Langtidsprogrammet 1994–1997.

NOU 1994: 8 Kompetanseutvikling i arbeidet for psykisk utviklingshemmede

(Brundtland III) Arbeidsgruppen vurderer situasjonen på landsbasis og beskriver på hvilke nivåer og områder innsats for å høyne kompetansen hos ansatte i kommunen bør skje, for å gi best mulig tjenester og tiltak for psykisk utviklingshemmede i tråd med de mål og retningslinjer som er nedfelt av Stortinget.

NOU 1994: 18 Velferd i forsvaret

(Brundtland III) Utvalget beskriver og vurderer Velferdstjenestens oppgaver og organisering i dag. Utvalget skal ta stilling til hvilke oppgaver som bør være tillagt Velferdstjenesten i framtiden, og hvordan Velferdstjenesten bør være organisert for å løse disse oppgavene på best mulig måte.

NOU 1995: 6 Plan for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen i Norge

(Brundtland III) Utvalget skal fremme forslag til en plan for helse- og sosialtjenester for den samiske befolkning i Norge. Dette skal skje på bakgrunn av en gjennomgang av foreliggende dokumentasjon over hvilke sykdomstilstander og sosiale problemer blant den samiske befolkning som er av en slik karakter og omfang, at det kan være hensiktsmessig å organisere spesielle tjenester. Utvalget drøfter hvilket grunnlag det vil være for videreutvikling av tjenester for den samiske befolkning.

NOU 1995: 14 Fylkeskommunale langtidsinstitusjoner. Somatiske spesialsykehjem, psykiatriske sykehjem og psykiatrisk privatpleie

(Brundtland III) Vurdere behandlingstilbudene ved de fylkeskommunale spesialsykehjemmene og privatpleien i lys av generelle helsepolitiske målsetninger, allmenne prinsipper for ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene, og brukernes behov. Fremme forslag til tiltak som sikrer at ansvarsfordelingen blir i overensstemmelse med de prinsipper som ellers gjelder, for at pasienter og brukere skal få tilfredsstillende behandling og omsorg på riktig nivå.

NOU 1995: 20 Elektromagnetiske felt og helse

(Brundtland III) Utvalget gir en oversikt over dagens kunnskap vedrørende den helsemessige betydning av eksponering for lavfrekvente, hovedsakelig nettfrekvente elektriske og magnetiske felt, yrkesmessig så vel som i boligmiljø, herunder evaluere relevante forskningsarbeider.

NOU 1995: 24 Alkoholpolitikken i endring?

(Brundtland III) Redegjør for betydningen og effekten av de virkemidler Norge i dag benytter i sin alkoholpolitikk. Vurdere om økende internasjonal kontakt, herunder EØS-avtalen og et eventuelt EU-medlemskap, gjør det nødvendig å effektivisere de alkoholpolitiske virkemidlene for å ivareta våre alkoholpolitiske målsetninger, slik disse er nedfelt i St.meld. nr. 17 for 1987–88.

NOU 1995: 27 Pappa kom hjem

(Brundtland III) Utvalget gjennomgår folketrygdlovens bestemmelser om fødselspenger med utgangspunkt i ønsket om at foreldre i størst mulig grad skal likestilles i forhold til omsorgen for barn. Utvalget vurderer hvordan dagens regelverk slår ut for ulike grupper familier og fremmer forslag til endringer i regelverket med sikte på å styrke likestillingen mellom mor og far.

NOU 1995: 26 Barneombud og barndom i Norge. Evaluering av barneombudsordningen og utredning om organiseringsformer for barn og ungdom

Vurderer Barneombudets funksjon, rolle og kompetanse som samfunnsinstitusjon og foretar en evaluering av Barneombudets virkemiddelbruk i arbeidet for barn og unge, herunder en vurdering av hvilke konkrete endringer som barneombudets initiativ har ført til for barn. Fremmer forslag til å styrke organiseringsformer og tiltak som ivaretar barn og unges interesser, deriblant barneombudsinstitusjonens rolle i denne sammenheng.

NOU 1996: 13 Offentlig overføringer til barnefamilier

(Brundtland III) Utvalget beskriver det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordningene til familier med barn fra 0 til 18 år, herunder barnetrygd, foreldrefradrag, forsørgerfradrag i skatt, fødsels- og adopsjonspermisjon, tidskonto, barnehagesubsidier, senket skolestart, skolefritidsordningen m.m.

NOU 1997: 2 Pasienten først!

(Oppnevnt under Brundtland III, lagt fram under Jagland) Utvalget kartlegger de viktigste problemene ved dagens organisasjons- og ledelsesstruktur i sykehus og foreslår tiltak som kan bidra til forbedring av disse funksjonene med utgangspunkt i departementets retningslinjer slik de framkommer i Pasienten først-retningslinjene.

NOU 1997: 18 Prioriteringen på ny

(Oppnevnt under Brundtland III, lagt fram under Jagland) Utarbeider retningslinjer for prioriteringer i helsevesenet som en videreføring av prioriteringsutvalgets innstilling, NOU nr. 23 1987 «Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helsetjeneste». De nye retningslinjene må utformes slik at de blir et egnet hjelpemiddel for løsning av konkrete prioriteringsproblemer, og slik at de kan utgjøre et hensiktsmessig grunnlag for ordningen med ventetidsgaranti og prioritering mellom eventuelle nye lovfestede pasientrettigheter, for eksempel rett til nødvendig spesialisthelsehjelp, rett til fornyet vurdering og rett til å velge sykehus.

NOU 1997: 17 Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenestene

(Oppnevnt under Brundtland III, lagt fram under Jagland) Utvalget beskriver og vurderer de økonomiske, juridiske og administrative sider ved dagens betalingsordninger innen pleie- og omsorgssektoren. Beskrivelsen omfatter både ordninger som er fastsatt gjennom statlig regelverk, og ordninger som er utformet i kommunene.

NOU 1997: 20 Omsorg og kunnskap!

(Oppnevnt under Brundtland III, lagt fram under Jagland) Ekspertgruppen beskriver dagens viktigste utfordringer, beskriver kreftbehandlingen og drøfter når ulike typer

behandling bør tas i bruk, og hvilke premisser som bør legges til grunn for tilbud om og valg av behandling. Det skisseres en samlet strategi for forebygging, behandling, rehabilitering, pleie og omsorg av mennesker med kreftsykdommer.

NOU 1998: 8 Luftambulansetjenesten i Norge

(Bondevik I) Utvalget gjennomgår erfaringene med luftambulansetjenesten fram til nå, herunder nytteverdien av tjenesten, dens ressurser og økonomi. Utvalget vurderer og fremmer forslag til organisering av og innhold i den framtidige luftambulansetjenesten, herunder ansvarsplassering, organisering sentralt, basemønster, hvilke pasientgrupper som bør prioriteres, medisinsk kompetansenivå, bemanning på fly/helikoptre og fremme forslag til medisinskfaglige krav som bør stilles til bruk av luftambulanse.

NOU 1998: 9 Hvis det haster.....

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Utvalget beskriver og avklarer hva som utgjør leddene i den akuttmedisinske kjede, herunder også gå gjennom aktuelle offentlige etater, private operatører og statlige organisasjoners virksomhet og presisere deres roller. Avklarer faglige krav til de ulike ledd i den akuttmedisinske kjeden, samt krav til samarbeid mellom de enkelte ledd i tjenestene. Som ledd i dette arbeidet skal utvalget foreta en gjennomgang av den geografiske dekningen av de ulike ledd i kjeden.

NOU 1998: 10 Fondering av folketrygden?

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Utvalget gjennomgår og drøfter fordeler, ulemper og risikomomenter ved ulike fondskonstruksjoner for hele eller deler av folketrygden, og sammenlikner med det nåværende systemet. Som grunnlag for sitt arbeid skal utvalget drøfte ulike mål for statens samlede framtidige forpliktelser av trygdemessig og pensjonsmessig karakter, og beregne omfanget av disse.

NOU 1998: 18 Det er bruk for alle

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Utvalget legger fram forslag til en definisjon av folkehelsearbeidet i kommunene som omfatter alle relevante spørsmål, herunder spesielt plassen til det samfunnsmedisinske arbeidet og miljørettet helsevern. Utvalget skal foreta en analyse av status for folkehelsearbeidet i dag og gi en bred faglig vurdering av hva som bør omfattes av begrepet folkehelsearbeid, med hovedvekt på folkehelsearbeidet i kommunene. Utvalget beskriver, vurderer og legger fram forslag til organisering av folkehelsearbeidet og bruk av virkemidler i kommunene.

NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering

(Bondevik I) Utvalget gir en oversikt over yrkesdeltakelsen blant eldre mennesker, eksisterende førtidspensjonsordninger i Norge og øvrig regelverk av betydning for omfanget av førtidspensjonering. Analyserer hvordan førtidspensjonsordningene

og tilknyttet regelverk påvirker den enkeltes motivasjon og mulighet til å stå i arbeid. Utvalget vurderer endringer i gjeldende førtidspensjonsordninger og annet relevant regelverk som kan bidra til å øke den enkeltes motivasjon og mulighet til å fortsette i arbeid.

NOU 1999: 2 Livshjelp

(Bondevik I) Utvalget utarbeider en helhetlig plan for behandling, pleie og omsorg for uhelbredelig syke og døende, og gjør rede for hvordan behandlingen kan organiseres i sammenhengende kjeder for å gi den beste livshjelp til uhelbredelig syke og døende.

NOU 1999: 25 Samboere og samfunnet

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Utvalget utreder de problemstillinger samboerskap reiser med hensyn til rettigheter, ytelser og forpliktelser. Samboere skal forstås som personer som lever i stabile ekteskapsliknende forhold. Utvalget vurderer hvor langt vårt samfunn bør gå i å likestille samboere med ektepar, både med hensyn til de privatrettslige forhold samboerne imellom og de offentligrettslige forhold mellom samboerparet og samfunnet.

NOU 1999: 13 Kvinners helse i Norge

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Kunnskapsoversikt om kvinners helse og sykdom i Norge mot slutten av det 20. århundre på bakgrunn av tilgjengelig forsknings-, forsøks- og utredningsarbeid. Utvalget drøfter konsekvenser av kvinners helse og sykdom for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv og drøfter konsekvenser av kvinners helse og sykdom for prioriteringer og ressursbruk i helsetjenester og velferdsordninger.

NOU 1999: 6 Sjømannspensjon

(Oppnevnt under Jagland, lagt fram under Bondevik I) Utvalget foretar en utredning og vurdering av sjømannspensjonen både når det gjelder fortsatt offentlig pensjonsordning, en eventuell privat tjenstepensjonsordning eller en eventuell AFP-liknende ordning.

NOU 1999:15 Hvor nært skal det være?

(Bondevik I) Utvalget vurderer og fremmer forslag om hvilke tilknytningsformer som bør velges for de offentlige sykehusene. Både fylkeskommunale og statlige sykehus forutsettes vurdert. Utvalget baserer sitt arbeid på det nåværende eierskap for sykehusene.

NOU 1999: 32 Utkast til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold

(Bondevik I) Utarbeider forslag til lovverk om innskuddsbasert tjenstepensjon i arbeidsforhold. Arbeidet bygger på de retningslinjer for utformingen av slike ordninger som er gitt i avsnitt 6.1 i Nasjonalbudsjettet 1999 og på utredningen «Hovedspørsmål

ved innskuddsbasert tjenestepensjon», som ble avgitt til Finansdepartementet 20. august 1998.

NOU 1999: 34 Nytt millennium – nytt arbeidsliv?

(Bondevik I) Utvalget analyserer og beskriver hva som er hovedutfordringene i arbeidslivet framover for å utvikle den fleksibilitet som framtidens nærings- og arbeidsliv trenger, og som samtidig vil være i arbeidstakernes interesse. En sentral side ved dette er å vurdere hvilke konsekvenser vi bør trekke av at framtidens arbeidsliv vil bli langt mer sammensatt og mangfoldig enn vi har vært vant til både på virksomhets- og arbeidstakersiden.

NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge

(Bondevik I) Tar for seg alle sentrale områder i barnevernet, og legger særlig vekt på hvordan en kan utvikle hjelpetiltak og styrke fosterhjemmene og førebyggende tiltak i familiene, nærmiljøet, og hvordan en kan styrke både foreldres og barns rettstrygghet i barnevernsaker innenfor rammene av et faglig, etisk og organisatorisk godt barnevern.

NOU 2000: 13 Årlig kjøp av ferdig betalt alderspensjon

(Bondevik I) Utkast til lovregler om årlig kjøp av ferdig betalt alderspensjonsforsikring i pensjonsordning opprettet etter lov om foretakspensjon, jf. omtale av slik ordning i NOU 1999: 32 avsnitt 3.4.3. Arbeidet tar utgangspunkt i de felles hovedhensyn som lå til grunn ved utarbeidelse av forslag til lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold og lov om foretakspensjon.

NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering

(Bondevik I) Utvalget redegjør for årsakene til økningen i sykefraværet og uførepensjon, herunder årsaker til kjønnsmessige skiller. Kartlegger utviklingen og vurderer tilstanden i arbeidsmarkedet, befolkningsutviklingen, helsetilstanden og sider ved regelverket for sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon.

NOU 2000: 30 Tjenestepensjon etter skifte av arbeidsgiver og strukturendringer i offentlig sektor

(Oppnevnt av Bondevik I, lagt fram under Stoltenberg I) Utvalget skal vurdere behovet for utvidelse av avtalen for ulike arbeidstakergrupper, tariffområder eller virksomheter, dvs. flere avtaleparter i overføringsavtalen. I den anledning er det særlig tenkt på det forhold at ordningen/avtalen skal omfatte offentlige virksomheter som velger privat forsikring som leverandør av tjenestepensjonsordninger.

NOU 2001: 20 Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

(Oppnevnt av Bondevik I, lagt fram under Stoltenberg I) Utreder hvordan man kan styrke forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringsopplegg. Utreder og lager forslag til lovgivning om stønad for nyankomne innvandrere (Introduksjonsutvalget).

NOU 2001: 22 Fra bruker til borger

(Oppnevnt av Bondevik I, lagt fram under Stoltenberg I) Utvalget vurderer ulike strategier og virkemidler for å fremme målet om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede. Beskriver de strukturelle og institusjonelle rammene funksjonshemmede møter på ulike arenaer og i ulike faser av livet.

NOU 2001: 27 Om kjønnsnøytralitet i pensjonsordninger i privat sektor

(Stoltenberg I) Utvalget gjennomgår metodene for fastsettelse av forsikringspremie i livsforsikringer, herunder innskudd i pensjonsordninger opprettet etter lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold. Gjennomgangen belyser hvordan kjønn vil eller kan påvirke innbetalingen til og/eller ytelsene fra ordningene, herunder størrelsen på slike virkninger.

NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken

(Oppnevnt av Bondevik I, lagt fram under Bondevik II) Utvalget ser på hele boligpolitikken. Utvalget beskriver blant annet boligsituasjonen i by og land, boligkostnader og vurderer mål og virkemidler i boligpolitikken.

NOU 2003: 2 Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet

(Bondevik II) Utvalget gjennomgår og vurderer arbeidsmiljølovens regelverk på ikke-diskrimineringsområdet og fremmer forslag om en regulering som kan bidra til å nå målet om et arbeidsliv for alle.

NOU 2003: 1 Behovsbasert finansiering av spesialhelsetjenesten

(Bondevik II) Gjennomgangen ser på grensesnittet mellom spesialisthelsetjenesten og primærhelsetjenesten, grensesnittet mellom folketrygdens ansvar og de regionale helseforetakenes ansvar samt forholdet til private tjenesteytere slik at disse utnyttes best mulig. Utvalget legger til grunn de finansieringsordninger som i dag gjelder for fastlegeordningen.

NOU 2003: 4 Forskning på rusmiddelfeltet

(Oppnevnt under Stoltenberg I, lagt fram under Bondevik II) Rapporten er forskningskommisjonens svar på regjeringens ønske om å styrke det vitenskapelige beslutningsgrunnlaget for tiltakene innenfor rusmiddelfeltet. Beskriver aktuelle utviklingstrekk innenfor rusmiddelforskningen, både når det gjelder legale og illegale stoffer, fore-

bygging av rusmiddelproblemer, behandling av og omsorg for misbrukere og deres pårørende, identifisere relevante, men hittil lite pååkte forskningsområder.

NOU 2003: 8 Fra aktiv fisker til pensjonist

(Oppnevnt under Stoltenberg I, lagt fram under Bondevik II) Utreddning og vurdering av fiskerpensjonen etter følgende alternativer: a) En fortsettelse av dagens sosiale og statsgaranterte ordning, b) En fondsbasert ordning med opptjening av individuelle rettigheter.

NOU 2003: 28 Kjønn- og aldersnøytralitet i kollektive pensjonsordninger

(Bondevik II) Utredder spørsmål som knytter seg til innføringen av et kjønn- og aldersnøytralt finansieringssystem for pensjonsordninger i privat sektor etter den modell som benyttes for kommunale pensjonsordninger.

NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd

(Oppnevnt under Stoltenberg I, lagt fram under Bondevik II) Arbeidet skal ta utgangspunkt i de problemer og utfordringer dagens pensjonssystem står overfor og vurdere utviklingen i tidligpensjoneringen og behovet for slike ordninger i framtiden.

NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

(Bondevik II) Utvalget utreder og vurderer ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål (flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning, en effektiv velferdsforvaltning). Utvalget utreder løsninger med én felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi.

NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene

(Bondevik II) Utvalget utreder og foreslår harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen for blant annet å sikre ensartet regulering av likeartede tjenester, helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov, hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer samt forenkle regelverket.

NOU 2004: 23 Barnehjem og spesialskoler under lupen

(Bondevik II) Utvalget framskaffer kunnskap om omsorgssvikt og overgrep i institusjoner for barn i perioden 1945–1980. Kartleggingen begrenses til plasseringer foretatt av barnevernet. Formålet med kartleggingen er å skaffe en mer helhetlig oversikt og innsikt når det gjelder omfang av omsorgssvikt og overgrep, bakgrunnen for at omsorgssvikt og overgrep kan skje og hvordan tilsynsfunksjonen blir ivaretatt.

NOU 2004: 29 Kan flere jobbe mer?

(Bondevik II) Utreder årsaker til deltid og vurderer hvordan bruken av deltid påvirker den samlede yrkesdeltakelsen og fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, herunder ulike gruppers tilknytning og adgang til arbeidsmarkedet. Kartlegger omfanget av uønsket deltid og tiltak for å redusere forekomsten av uønsket deltid.

NOU 2005: 3 Fra stykkevis til helt

(Bondevik II) Vurderer samhandlingen mellom den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten og vurderer endringer i rammebetingelsene for å bedre samhandlingen. Utvalget skal legge til grunn hovedtrekkene i dagens funksjonsfordeling, der kommunene har ansvar for primærhelsetjenesten og pleie- og omsorgstjenestene og staten ansvar for spesialisthelsetjenesten, og den hovedmodellen som er valgt for regionale helseforetak.

NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet

(Bondevik II) Utarbeider forslag til en ny lov og forslag til endringer i eksisterende lovgivning som kan styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere.

NOU 2005: 15 Obligatorisk tjenestepensjon

(Bondevik II) Omhandler behovet for ny lovgivning og utformingen av de lovregler som trengs for å få gjennomført obligatorisk tjenestepensjon for arbeidstakere i privat sektor. I utredningen framlegges et utkast til en egen lov om obligatorisk tjenestepensjon.

NOU 2006: 12 Fellespensjonskasser

(Oppnevnt under Bondevik II, lagt fram under Stoltenberg II) Utredningen tar for seg spørsmålet om hvilke lovendringer som er påkrevd for at fellespensjonskasse for pensjonsordningene for flere uavhengige foretak skal kunne etableres. Dette er et spørsmål om å etablere ren institusjonell lovgivning som gjør at pensjonsordninger for flere ulike foretak kan plasseres i samme pensjonskasse.

NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

(Oppnevnt under Bondevik II, lagt fram under Stoltenberg II) Utvalget kartlegger problemområder og gir forslag til endringer i dagens stønadsordninger ved uførhet for å finne fram til ordninger som kan fungere ved siden av et nytt framtidig alderspensjonssystem i folketrygden. Videre gir utvalget forslag til hvordan uførepensjonen skal utmåles og hvordan alderspensjonen skal utmåles for personer som har mottatt uførepensjon.

NOU 2007: 17 Individuell pensjonsordning

(Stoltenberg II) Banklovkomisjonen utarbeider utkast til lovgivning om ny skattebegunstiget individuell pensjonsordning i tråd med uttalelsene i den ovennevnte innstilling (St.meld. nr. 5 (2006–2007), Innst. S. nr. 168 (2006–2007)). Ordningen skal kunne benyttes av alle, uavhengig av om de er i arbeid eller ikke.

NOU 2008: 1 Kvinner og homofile i trossamfunn

(Stoltenberg II) Vurderer unntakene for religiøse trossamfunn fra likestillingslovens forbud mot kjønnsdiskriminering og arbeidsmiljølovens forbud mot diskriminering av homofile ved ansettelser.

NOU 2008: 6 Kjønn og lønn

(Stoltenberg II) Kommisjonen gir en samlet beskrivelse av lønnsforskjellene mellom kvinner og menn basert på tilgjengelig statistikk og forskning. Drøfter ulike årsaker til lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, og effekter av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

NOU 2008: 9 Med barnet i fokus

(Stoltenberg II) Vurderer endringer i barnelovens bestemmelser om foreldreansvar, fast bosted og samvær og eventuelle konsekvensendringer i andre bestemmelser i loven i tråd med dette mandatet. Hovedmålsettingen med gjennomgangen er å vurdere endringer av barneloven i et perspektiv der begge foreldre anses å være like viktige for barnet og der en søker å støtte opp under en samfunnsutvikling der begge foreldres tid, ansvar, omsorg og medbestemmelse over vesentlige sider ved barnets liv står sentralt.

NOU 2008: 11 Yrkessykdommer

(Stoltenberg II) Utredning og vurdering av om dagens yrkesskaderegelverk i tilstrekkelig grad fanger opp sykdommer som klart skyldes forhold på arbeidsplassen, og foreslå eventuelle endringer med hensyn til hvilke sykdommer som kan likestilles med yrkesskade.

NOU 2008: 17 Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid

(Stoltenberg II) Kartlegger og beskriver omfanget og praktisering av turnusarbeid i ulike næringer, hvilke arbeidstidsordninger som benyttes, samt sammenhengen mellom deltid/småbrøksstillinger/uønsket deltid og skift/turnusordninger.

NOU 2009: 8 Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning

(Stoltenberg II) Utreder spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider skift og turnus, samt kartlegger sammenhengen mellom deltid/småbrøks-

stillinger, ufrivillig deltid, organiseringen av arbeidstiden og likestilling av arbeidstiden for skift og turnus.

NOU 2009: 13 Brede pensjonsordninger

(Stoltenberg II) Utvalget beskriver likheter og ulikheter i tjenstepensjonssystemet knyttet til bl.a. organisering, dekningsomfang, dekningsgrad, kostnader, arbeidstakermobilitet og hvordan ulikheter knyttet til levelengde og premiesetting betinget på kjønn og alder håndteres.

NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

(Stoltenberg II) Utredning om adopsjonspolitikken som setter adopsjon inn i en bredere faglig og samfunnsmessig sammenheng. Foretar en nærmere drøfting av de mange ulike sidene ved adopsjon, blant annet for å belyse hva som bør være myndighetenes oppgaver og ansvar på dette feltet

NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt

(Stoltenberg II) Utreder muligheter for en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget ble bedt om å foreta en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre.

NOU 2010: 5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

(Stoltenberg II) Foretar en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Vurderer mulige langsiktige grep som kan gi effektive og langvarige kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for formidling og forvaltning av hjelpemidler med sikte på å hjelpe brukere av hjelpemidler til økt mestring og livskvalitet.

NOU 2010: 6 Pensjonslovene og folketrygdreformen I

(Stoltenberg II) Banklovkommissjonen utreder og foreslår endringer i lov om foretakspensjon, i lov om innskuddspensjon og i lov om obligatorisk tjenstepensjon, evt. også i lovgivningen om individuell pensjonsordning, for å tilpasse disse lovene til de endringer som er vedtatt i folketrygden, jf. lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon), og ny AFP-ordning.

Oversikt over St.meld. innen velferdsområdet

St.meld. nr. 35 (1994–95) Velferdsmeldingen

(Brundtland III) Gir en gjennomgang av velferdspolitikken og diskuterer hvilke utfordringer den står overfor. Det er særlig fordelingen av levekår, utsiktene for norsk

økonomi, sysselsettingsutviklingen og folketrygdens økonomiske evne til å møte framtidens behov som står sentralt.

St.meld. nr. 39 (1995–96) Om Barnevernet

(Brundtland III) Redegjørelse for erfaringene med barnevernloven med vekt på den enkeltes rettsvern og praksis når det gjelder midlertidig overtakelse av omsorg i barnevernsaker.

St.meld. nr. 44 (1995–96) Ventetidsgarantien – kriterier og finansiering

(Brundtland III) Legger fram forslag til ventetidsgaranti som består av flere tiltak. Målet er et bedret tilbud for pasientene gjennom økt behandlingsskapitet, bedre vurdering og prioritering. En kapasitetsøkning skal realiseres ved hjelp av økte bevilgninger til sektoren og en omlegging av finansieringssystemet. Riktig pasientprioritering blir ivarettatt via en ny garantiordning og utarbeidelse av nye prioriteringskriterier. Samlet vil dette gi en garantiordning som kan avgrensnes og som også i praksis fungerer som et prioriteringsverktøy.

St.meld. nr. 23 (1996–97) Trygghet og ansvarlighet. Om legetjenesten i kommunene og fastlegeordningen

(Jagland) Foreslår at allmennlegetjenesten skulle organiseres som en fastlegeordning. Fastlegeordningen ble vedtatt av Stortinget, og etter forhandlinger om de økonomiske vilkårene, ble ordningen iverksatt 1. juni 2001.

St.meld. nr. 24 (1996–97) Tilgjengelighet og faglighet. Om sykehus og annen spesialisthelsetjeneste

(Jagland) Meldingen drøfter ulike virkemidler for framtidig styring og eierskap av spesialisthelsetjenesten, med hovedvekt på sykehusstrukturen. Det legges til grunn at prinsippene for overordnet organisering og styring også skal gjelde for spesialisthelsetjenesten innen psykiatrien.

St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene

(Jagland) Meldingen tar for seg alle sider ved tjenestetilbudene til mennesker med psykiske lidelser. Meldingen behandler tilbudene til mennesker med alle typer psykiske lidelser – både til barn, ungdom, voksne og eldre – med hovedvekt på alvorlige lidelser. Tjenestetilbudene både i form av behandling, rehabilitering, pleie og omsorg vurderes, og det legges fram en rekke forslag til tiltak.

St.meld. nr. 34 (1996–97) Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre

(Jagland) Selv om meldingen i stor grad handler om politikk for funksjonshemmede er det ikke en melding som omtaler alt som gjøres for funksjonshemmede innenfor alle departementers områder. Meldingen skal bidra til en rapportering til Stortinget om resultater og erfaringer fra bruk av midlene som har vært bevilget til de to handlingsplanperiodene og danne grunnlaget for planperioden 1998–2001.

St.meld. nr. 50 (1996–97) Handlingsplan for eldreomsorgen. Trygghet – respekt – kvalitet

(Jagland) Regjeringen legger i denne meldingen fram forslag til en 4-årig handlingsplan med konkrete satsinger for utbygging av en helhetlig pleie- og omsorgskjede som ivaretar brukernes behov. Dette innebærer styrking av hjemmetjenestene, fortsatt satsing på omsorgsboliger, flere plasser med heldøgns pleie- og omsorg og utbygging av ensengsrom for alle som ønsker det.

St.meld. nr. 27 (1997–1998) Om kriminalomsorgen

(Bondevik I) Omorganisering av etatens virksomhet med nytt felles regionalt ledd for fengselsvesenet og friomsorgen og vekt på kontaktbetjent og soningsplaner var her et vesentlig element.

St.meld. nr. 37 (1997–98) Ett sted må grensen gå. Om ny inndeling av helseregionene på Sør-Østlandet

(Bondevik I) Meldingen presenterer en ny inndeling av helseregionene på Sør-Østlandet. Diskusjonen om valg av organisatoriske løsninger konsentreres om spørsmålet om alle fylkeskommunene på Sør-Østlandet bør inngå i én felles helseregion og spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig geografisk inndeling av helseregionene, dersom det skal være mer enn én helseregion på Sør-Østlandet.

St.meld. nr. 49 (1997–98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte

(Bondevik I) Melding om boligetablering for unge og vanskeligstilte. Etableringssituasjonen på boligmarkedet generelt sett er tilfredsstillende for det brede flertall av unge, som drar nytte av både et godt arbeidsmarked og lave renter. Det er derfor etter regjeringens vurdering ikke behov for generelle tiltak utover dagens opplegg med rimelige husbanklån, herunder etableringslån gjennom kommunen.

St.meld. nr. 8 (1998–99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998–2001. Deltaking og likestilling

(Bondevik I) Forslag til en revidert handlingsplan for funksjonshemmede for perioden 1998–2001. Meldingen er en oppfølging av Voksenåsen-erklæringen, der det mellom annet er slått fast at regjeringen vil arbeide for å styrke funksjonshemmedes kår og

rettigheter, og for at alle, ut fra egne forutsetninger må få samme mulighet til å delta i aktiviteter i samfunnet.

St.meld. nr. 21 (1998–99) Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk

(Bondevik I) Stortingsmelding om strategier for et mer systematisk og effektivt rehabiliterings- og habiliteringsarbeid på brukernes premisser. Rehabiliteringstilbudet er i dag i for stor grad preget av manglende planlegging og koordinering, uklare ansvarsforhold og for lite medvirkning fra brukerne selv.

St.meld. nr. 50 (1998–99) Utjanningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg

(Bondevik I) Fokus på at alle skal få en rimelig del av de materielle ressursene i samfunnet og at disse må fordeles på en bedre og mer rettferdig måte enn i dag. Den handler om å skape gode og trygge arbeidsplasser, gode botilbud og bosteder av god kvalitet, om retten til fullverdig utdanning, nødvendige helse- og sosiale tjenester, og et sosialt trykknetsnett for alle.

St.meld. nr. 17 (1999–2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet

(Bondevik I) Målet med meldingen er å gi en samlet presentasjon av hvordan regjeringen vil styrke og videreutvikle innsatsen med å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet. Dette skal skje gjennom bedre samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter, og ved å trekke barn og ungdom, foreldre, frivillige organisasjoner og grupper aktivt inn i arbeidet.

St.meld. nr. 26 (1999–2000) Om verdier for den norske helsetenesta

(Bondevik I) Denne stortingsmeldingen drøfter sentrale verdispørsmål knyttet til planlegging, utbygging og drift av den norske helsetjenesten i tiden framover. Målet er å gå igjennom sentrale verdier som har være lagt til grunn for utvikling av helsetjenesten fram mot hundreårsskiftet.

St.meld. nr. 28 (1999–2000) Innhald og kvalitet i omsorgstenestene. Omsorg 2000

(Bondevik I) Setter søkelyset på innholdet og kvaliteten i omsorgstjenestene. Økonomi, personell og infrastruktur vil være viktige rammeforutsetninger for å kunne gi god omsorg, men alene er ikke dette nok. Gode omsorgstjenester har ikke bare med kapasitet og strukturelle rammer å gjøre. Verdier, holdninger og kulturer i omsorgssektoren påvirker også kvaliteten på arbeidet som blir utført.

St.meld. nr. 34 (1999–2000) Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år

(Bondevik I) Denne meldingen gir status for handlingsplan for eldreomsorgen etter to år, vurderer om det er nødvendig å foreta justeringer av behovsanslag og virkemidler,

foretar slike justeringer og legger fram forslag til tiltak etter at handlingsplanperioden er slutt.

St.meld. nr. 43 (1999–2000) Om akuttmedisinsk beredskap

(Bondevik I) Meldingen omhandler en rekke tiltak som tar sikte på å styrke den akuttmedisinske beredskapen – herunder akuttmedisinsk kommunikasjon, akuttberedskap i kommunehelsetjenesten, ambulansetjenesten, luftambulansetjenesten og akuttberedskap i spesialisthelsetjenesten.

St.meld. nr. 25 (2000–2001) Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg

(Stoltenberg I) Melding om levekårene for homofile og lesbiske. Det har vært vanlig i levekårssammenheng å legge vekt på de individuelle, ytre og materielle sidene ved livssituasjonen til menneske.

St.meld. nr. 31 (2001–2002) Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen. «Fra hus til hender»

(Bondevik II) Handlingsplan for eldreomsorgen har hatt som hovedmål å sette kommunenes helse- og sosialtjeneste bedre i stand til å møte veksten i behovet for pleie- og omsorgstjenester som en følge av at det er blitt flere eldre. Dette krevde en kraftig utbygging av kapasiteten både når det gjelder personell og bygninger, og en opprustning og kvalitetsforbedring av pleie- og omsorgstjenestens bygningsmasse.

St.meld. nr. 39 (2001–2002) Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge

(Bondevik II) Meldingen er en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (1999–2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet og St.meld. nr. 50 (1998–1999) Utjamningsmeldinga. På tross av en positiv utvikling på mange områder, står vi overfor store utfordringer i arbeidet med å sikre barn og ungdom gode oppvekstvilkår.

St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet

(Bondevik II) Meldingen fokuserer på innsats for å sikre barn og ungdom god omsorg og gode utviklingsmuligheter. Stortingsmeldingen danner grunnlaget for barne- og ungdomspolitikken i årene framover.

St.meld. nr. 6 (2002–2003) Tiltaksplan mot fattigdom

(Bondevik II) Melding om tiltak mot fattigdom. Tiltaksplanen er et viktig skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats for å bekjempe fattigdom. Den omfatter tiltak målrettet mot personer som lever i fattigdom og mot årsakene og risikofaktorene for å utvikle fattigdom.

St.meld. nr. 14 (2002–2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
(Bondevik II) Regjeringen går inn for at velferdstjenestene skal bli bedre tilpasset brukernes behov og bidra til at flere ledes mot arbeid og færre mot stønader. Meldingen vurderer ulike løsninger for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

St.meld. nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet

(Bondevik II) Meldingen legger fram regjeringens mål for barnehagesektoren og forslag til hvordan den kan finansieres og styres. Regjeringens forslag drøftes i forhold til barnehageavtalen som ble inngått av et flertall på Stortinget 11. juni 2002, og i forhold til andre mulige modeller for finansiering og styring.

St.meld. nr. 29 (2002–2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap

(Bondevik II) I denne stortingsmeldingen er det først og fremst familier med barn som er i fokus. Meldingen presenter regjeringens politikk for å styrke forpliktende samliv og foreldreskap.

St.meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne

(Bondevik II) Denne stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk for å redusere avstanden mellom mål og virkelighet og slik bringe visjonen nærmere om at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere.

St.meld. nr. 45 (2002–2003) Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene

(Bondevik II) I denne meldingen rettes søkelyset mot innholdet og kvaliteten i tjenestene og foreslår mål, strategier og tiltak for å utvikle bedre pleie- og omsorgstjenester i tråd med ønske og behov hos den enkelte.

St.meld. nr. 14 (2003–2004) Om opplæringstilbud for hørselshemmede

(Bondevik II) Regjeringen orienterer Stortinget om utviklingen innen hørselsfeltet og den retningen som skal velges i den videre utviklingen av opplæringstilbud for de hørselshemmede. I denne meldingen blir hørselssektoren innen Det statlige spesialpedagogiske støttesystemet behandlet.

St.meld. nr. 19 (2003–2004) Et velfungerende arbeidsmarked

(Bondevik II) Dette er en melding om arbeidsmarkedspolitikken. Meldingen svarer på Kommunalkomiteens merknad i Budsjettinst. S. nr. 5 (2001–2002). Meldingen svarer også på vedtaket under trontaledebatten denne høsten om å drøfte konsekvensene ved overgangen til et fritt arbeidsmarked innenfor det nye EØS-området.

St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

(Bondevik II) Regjeringens hovedstrategi er å legge til rette for et velfungerende boligmarked. Rentenivået er den økonomiske faktoren som påvirker boligmarkedene mest. Regjeringen legger derfor stor vekt på å føre en økonomisk politikk som sikrer stabile, lave renter. En slik politikk sikrer en stabil utvikling i boligmarkedene, dempet risiko for aktørene og stabil, høy sysselsetting. Stabil, høy sysselsetting sikrer folks arbeidsinntekt slik at de kan ivareta egne utgifter.

St.meld. nr. 49 (2003–2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet

(Bondevik II) Denne stortingsmeldingen drøfter grunnleggende utfordringer som Norge står overfor når borgerne blir mer forskjellige i livsstil, trosspørsmål og verdiorientering. Endringene skjer i kjølvannet av globalisering og nyere innvandring, særlig fra ikke-vestlige land.

St.meld. nr. 12 (2004–2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene

(Bondevik II) Meldingen utreder hovedmål og prinsipper for en reform av det samlede pensjonssystemet. Tidligere norske utredninger, samt utredninger og erfaringer fra pensjonsreformer i andre land, er viktig bakgrunnsmateriale.

St.meld. nr. 13 (2004–2005) Om inestsentra – tilbud, finansiering og forvaltning

(Bondevik II) Finansieringen av inestsentrene bør etter regjeringen mening endres dersom en ønsker at virksomheten skal videreføres. Regjeringen foreslår at inestsentrene, på samme måten som krisesentrene, får en øremerket statsstøtte på 80 prosent av driftskostnadene.

St.meld. nr. 24 (2004–2005) Erstatningsordninger for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar

(Bondevik II) Meldingen retter seg mot den gruppen som kartleggingsutvalget fant ble utsatt for omsorgssvikt og overgrep, jf. NOU 2004: 23 Barnehjem og spesialskoler under lupen. Formålet med kartleggingen var å få fram en mer helhetlig oversikt over omfanget av omsorgssvikt og overgrep, bakgrunnen for at dette kunne skje, og hvordan tilsynsfunksjonene ble utført.

St.meld. nr. 27 (2004–2005) Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen. «Enda en vår»

(Bondevik II) Meldingen tar utgangspunkt i de utfordringer som forskningsevalueringen av fengselsundervisningen skisserer, og fremmer en helhetlig tiltaks- og finansieringsplan for hvordan kvaliteten på opplæringen i kriminalomsorgen kan forbedres.

St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrytarar
(Stoltenberg II) I meldingen er det lagt vekt på å utvikle formålstjenlige straffereaksjoner, mellom annet tiltak for å redusere bruken av fengsel uten vilkår. Forslagene er ellers er preget av at straffegjennomføringen skal være progressiv.

St.meld. nr. 25 (2005–2006) Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer

(Stoltenberg II) Med denne meldingen vil regjeringen gi en oversikt over de framtidige hovedutfordringene og fastlegge både kortsiktige og langsiktige strategier for å møte dem. Framtidens omsorgsutfordringer og hovedbrukerne av de kommunale helse- og omsorgstjenestene står i sentrum.

St.meld. nr. 5 (2006–2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

(Stoltenberg II) I denne stortingsmeldingen foreslår regjeringen ny modell for opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, endring av pensjonsopptjening ved ulønnet omsorgsarbeid, pensjonsopptjening for vernepliktige, justering av reglene for pensjonsopptjening for arbeidsledige og tidspunkt for innføring av levealdersjusteringen.

St.meld. nr. 6 (2006–2007) Om seniorpolitikk. Seniorane – ein viktig ressurs i norsk arbeidsliv

(Stoltenberg II) Dette er en melding om seniorpolitikken i Norge. Meldingen svarer på oppfordringen fra sosialkomiteen i Budsjettinnst. S. nr. 11 (2004–2005) om en melding om seniorpolitikk. Målet er å få flere til å stå lenger i arbeid og dermed øke den reelle pensjoneringsalderen, som har vært relativt stabil de seneste årene.

St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

(Stoltenberg II) Denne meldingen inneholder regjeringens forslag til å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet.

St.meld. nr. 35 (2006–2007) Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning. Framtidas tannhelsetjenester

(Stoltenberg II) I denne meldingen legger regjeringen fram forslag til en helhetlig politikk for tannhelsetjenester til befolkningen. Forslagene er basert på en bred analyse og vurdering av dagens situasjon og framtidige utfordringer. Forslagene er særlig rettet mot å oppnå likeverdighet i tilbud av tannhelsetjenester.

St.meld. nr. 37 (2007–2008). Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn

(Stoltenberg II) Denne meldingen inneholder en rekke ulike reformer for en mer human og mer effektiv straffegjennomføring. Formålet med meldingen er å utdype regjeringens politikk med særlig sikte på utvikling og forbedring. Meldingen beskriver en balansert straffegjennomføringspolitikk som tilrettelegger godt for et liv uten kriminalitet.

St.meld. nr. 8 (2008–2009) Om menn, mansroller og likestilling

(Stoltenberg II) Dette er en stortingsmelding om menn, mansroller og likestilling. Likestilling har lenge vært synonymt med kvinner og deres kamp for økonomisk selvstendighet, lik lønn, makt, og mot undertrykking og vold, men likestilling handler om begge kjønn.

St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen

(Stoltenberg II) Regjeringen har fastsatt tre hovedmål for barnehagepolitikken: sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Førskolelærerne og det øvrige personalet i barnehagen er den viktigste innsatsfaktoren for kvaliteten i tilbudet.

St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid

(Stoltenberg II) Dagens og framtidens helse- og omsorgsutfordringer står i sentrum i denne stortingsmeldingen. Hovedutfordringene er knyttet både til et pasientperspektiv og et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vurdert i forhold til begge disse perspektivene bygger stortingsmeldingen på at bedre samhandling bør være et av helse- og omsorgssektorens viktigste utviklingsområder framover.

Nye velferdssignaler

Denne rapporten handler om utviklingen i velferdspolitikken de siste 15 årene. Oppmerksomheten er rettet mot et utvalg stortingsmeldinger og offentlige utredninger på velferdsfeltet. Hensikten har vært å undersøke hvilke signaler og ideer om velferdspolitikken som kan leses ut av disse offentlige dokumentene. Hva er myndighetene opptatt av, og hva er de viktigste velferdspolitiske signalene om hvordan velferds- og sosialpolitikken skal utvikles videre? I hvilken grad gis det signaler om en ny velferdspolitikk og sosialpolitiske grep som rokker ved prinsippene for den norske velferdsmodellen?

Prosjektet er en oppfølging av Fafo-rapporten Velferdssignaler fra 1994.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2010:40
ISBN 978-82-7422-766-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20184