



Christopher Bratt

GRENSER FOR VELFERD

Stortingspartienes valgprogram og
et utvalg stortingsmeldinger om
prioriteringer for velferdsstaten

NOTAT
2003:121

Tittel: **Grenser for velferd.**
Storingspartienes valgprogram og et utvalg stortingsmeldinger om
prioriteringer for velferdsstaten

Forfatter: Christopher Bratt

NIBR-notat: 2003:121

ISSN: 801-1702
ISBN: 82-7071-44-5

Prosjektnummer: O-2085
Prosjektnavn: Offentlig velferd

Oppdragsgiver: Kommunenes Sentralforbund

Prosjektleder: Christopher Bratt

Referat: Notatet bygger på to oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. KS ba NIBR se på henholdsvis partiprogrammer og stortingsdokumenter med utgangspunkt i et spørsmål om politikere trekker grenser for velferdsstatens ytelser. Notatet bygger på rapporteringen til KS, men utvider drøftingen ved å trekke inn det generelle behovet for å prioritere mellom ulike oppgaver i velferdsstaten.

Sammendrag: Norsk

Dato: Oktober 2003

Antall sider: 73

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gautstadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2003

Forord

Dette notatet gir en samlet presentasjon av resultater fra to delprosjekter gitt i oppdrag av Kommunenes Sentralforbund (KS). De to oppdragene fra KS var henholdsvis å gå gjennom partiprogram og et utvalg stortingsmeldinger (sammen med påfølgende stortingsdebatter). I begge tilfeller skulle vi se på partienes stillingtagen til oppgaver for velferdsstaten. Ved siden av den direkte rapporteringen til KS, har NIBR valgt å samle presentasjonen av de to delprosjektene i ett notat. Vi har også inkludert en kortfattet diskusjon mot slutten av notatet, hvor vi trekker fram noen sentrale spørsmål for den videre utvikling av velferdsstaten.

NIBR vil rette en stor takk til partier som kommenterte og forbedret tabellen som gjengir standpunkter i partienes valgprogram fra 2001: Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Oslo, oktober 2003

Sidsel Sverdrup
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt	3
Sammendrag	4
1 Innledning	5
2 Velferdsstaten i krise?	6
3 Partiprogrammer: Oppgaver og grenser for velferdsstaten	9
3.1 Innledning	9
3.2 Tabell over standpunkt til velferdsstaten i valgprogram 2001	10
3.3 Generelle trekk i valgprogrammernes standpunkt til velferdsstaten	32
3.3.1 Oppgaver for velferdsstaten	32
3.3.2 Grenser for velferdsstatens ytelser	34
3.3.3 En universell velferdsstat	35
3.4 Partier ikke representert på Stortinget	36
3.5 Kort konklusjon om partiprogrammene	37
4 Gjennomgang av noen stortingsmeldinger	39
4.1 Verdier formulert som retningsgivende i stortingsmeldingene	40
4.2 Grenser for velferd	43
4.3 Noen eksempler på krav til mottakere	46
4.4 Kommentar til stortingsmeldingene	48
5 Stortingsmøter om en handlingsplan og en tiltaksplan	49
5.1 Stortingsmøte om Handlingsplan for funksjonshemma	50
5.1.1 Et møte preget av stor enighet	50
5.1.2 Med enkelte meningsforskjeller	51
5.1.3 Den økonomiske virkelighet	51
5.2 Stortingsmøte om Tiltaksplan mot fattigdom	52
6 Oppsummering fra partiprogrammer og et utvalg stortingsmeldinger	57
7 Dilemmaer i den moderne velferdsstaten	60
7.1 Politikk er å nedprioritere	60
7.1.1 Det ubehagelige ord nedprioritere	60
7.1.2 Utopiske løfter og interessekonflikter	61
7.1.3 Interessekonflikter og verdikonflikter i velferdsstaten	62
7.2 Universelle rettigheter eller behovsrettede tjenester?	65
7.3 Kort om noen alternativer	68
Litteratur	72

Tabelloversikt

Tabell 3.1 ... <i>Antallet avsnitt hvor velferdsstat eller velferdssamfunn nevnes i valgprogram</i>	9
Tabell 3.2 ... <i>Oversikt over sentrale standpunkt i partienes valgprogram 2001 (Se tekst for kommentarer til tabellen)</i>	13
Tabell 5.1 ... <i>Synspunkter fra regjeringspartier i debatten om Tiltaksplan mot fattigdom (tall i parentes viser til at flere enn ett innlegg som tok opp dette momentet)</i>	54
Tabell 5.2 ... <i>Standpunkt hos partier i opposisjon. Arbeiderpartiet (tall i parentes refererer til antallet innlegg som tok opp dette momentet)</i>	55
Tabell 5.3 ... <i>Standpunkt hos partier i opposisjon. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti (tall i parentes refererer til antallet innlegg som tok opp dette momentet)</i>	56

Figuroversikt

Figur 7.1..... <i>En mulig sammenheng mellom universelle ytelser og velferdsstatens legitimitet i befolkningen som helhet</i>	68
Figur 7.2..... <i>Tre alternative løsninger for forholdet mellom stat og kommuner i velferdsstaten</i>	70

Sammendrag

Christopher Bratt

Grenser for velferd

Stortingspartienes valgprogram og et utvalg stortingsmeldinger om prioriteringer for velferdsstaten

NIBR-notat 2003:121

Bakgrunnen for arbeidet presentert i dette notatet var et spørsmål reist av Kommunenes Sentralforbund: Setter politiske partier og stortingspolitikere grenser for velferdsstatens ytelser? Med dette utgangspunktet har NIBR sett på partiprogram, et utvalg stortingsmeldinger og to stortingsdebatter.

Notatet går gjennom partiprogrammer og presenterer en forholdsvis omfattende oversikt over standpunkt til velferdsstaten formulert i stortingspartienes valgprogram for 2001. Deretter tar notatet for seg et utvalg stortingsmeldinger og stortingsdebatter knyttet til to av disse meldingene. Kapitlet kalt "Oppsummering fra partiprogrammer og et utvalg stortingsmeldinger" gir en oversikt over konklusjoner fra denne gjennomgangen. Partiene viser til mange oppgaver som de ønsker å ivareta, men både valgprogram og utvalget av handlingsplaner og tiltaksplan fra regjeringer trekker i liten grad grenser for velferdsstatens ytelser. Derimot tar stortingsmeldinger med en bredere innretning enn handlingsplaner (for eksempel Velferdsmeldingen) i større grad opp behovet for prioriteringer.

Innledningsvis i notatet refereres det til at den europeiske og den nordiske velferdsstaten står overfor utfordringer, med behov for prioriteringer. Et avsluttende kapittel går tilbake til denne mer grunnleggende problemstillingen. Dette kapitlet argumenterer for at konflikter mellom ulike hensyn og interessekonflikter knyttet til velferdsstatens ulike oppgaver underkommuniseres fra de norske partiene, også i stortingsmeldinger. Notatet konkluderer derfor med at behov for å diskutere prioriteringer innen velferdsstatens mange mulige oppgaver ennå i forholdsvis liten grad gjenspeiles i utspill fra norske partier.

1 Innledning

Bakgrunnen for arbeidet presentert i dette notatet var to henvendelser fra Kommunenes Sentralforbund, begge basert på følgende spørsmål: Setter stortingspolitikere grenser for velferdsstatens ytelser? I tråd med oppdraget fra KS, ønsket vi å undersøke hvilke sentrale oppgaver for velferdsstaten som blir trukket fram og hvilke som defineres som oppgaver velferdsstaten ikke bør ta seg av.

Et utgangspunkt for arbeidet som legges fram i dette notatet var at de økonomiske grensene for offentlige ytelser krever en prioritering, selv om det kan være svært ulike oppfatninger om hvordan man bør prioritere og hvor mye penger man vil at det offentlige totalt skal bruke til velferdsoppgaver. Med dette utgangspunktet skulle partiprogrammer og noen stortingsmeldinger bli vurdert.

Undersøkelsen brukte følgende datakilder:

- Partiprogrammer fra landsdekkende partier representert på Stortinget, primært valgprogrammene for stortingsperioden 2001 til 2005.
- Ni stortingsmeldinger. Disse stortingsmeldingene tok opp velferdsytelser generelt, ordninger for utjevninger, helsetjenester, arbeid mot fattigdom, tilbud til barn og unge, eldre, funksjonshemmedes situasjon og om det flerkulturelle Norge
- Stortingsdebatter om to nylig skrevne stortingsmeldinger: Fattigdomsmeldingen (av regjeringen Bondevik 2) og stortingsmeldingen om funksjonshemmede (av regjeringen Bondevik 1)

Datagrunnlaget for undersøkelsen er dermed begrenset og det foreliggende notatet gjenspeiler to og en halv måneds arbeid. Det har gitt begrensninger for notatet. Særlig for stortingsmeldinger og stortingsdebatter innebærer det at vi ikke kan trekke generelle slutninger. Spørsmålet kunne derfor ikke være ”I hvilken grad setter stortingspartier grenser for velferdsstaten?”. Problemstillingen ble snarere: Finner vi i vårt utvalg av dokumenter at det settes grenser for velferdsstatens ytelser?

KS foreslo opprinnelig at vi skulle bruke en tekstanalyse basert på søk etter nøkkelbegreper i tekstene. Vi fant at dette ikke fungerte i tråd med hensikten og valgte derfor (i forståelse med KS) å bruke en mer tradisjonell lesing av tekster.

Etter et innledende kapittel om utfordringer for velferdsstaten (kapittel 3), tar kapittel 4 opp partiprogrammer for stortingspartier. Deretter ser vi nærmere på stortingsmeldinger (kapittel 5) og stortingsmøter om to av disse meldingene (kapittel 6). En kort oppsummering blir gitt i kapittel 7, det siste kapitlet (kapittel 8) går så tilbake til en drøfting basert på problemstillingen reist innledningsvis: behovet for å prioritere innen velferdsstatens ytelser.

2 Velferdsstaten i krise?

Den europeiske velferdsstaten er truet. Dette gjenspeiles for eksempel i internett-utgaven til den liberale britiske avisen *Guardian*, som har satt av egne sider til vedvarende diskusjoner knyttet til reformer i velferdsstaten.¹ Den britiske sosiologien Anthony Giddens (1994:174) var på sin side tidlig ute med å varsle at velferdsstaten måtte gjennomgå radikale endringer:

The welfare state cannot survive in its existing form; or, if it does, it is likely to be progressively corroded or cut back, even by governments which strongly support the principles underlying it.

Men kritikere har allerede tidligere karakterisert velferdsstaten som dødsdømt. På 1980-tallet ble det fremmet kraftige advarsler om velferdsstatens manglende evne til å overleve, fra forfattere med ulike politiske standpunkt (f. eks. Brittan, 1977; Offe og Keane, 1984). Krisen i økonomien ble imidlertid ridd av, og den eldre kritikken av velferdsstaten har fått mindre oppmerksomhet.

Nå er krisen i økonomien tilbake i europeiske land. Samtidig ser denne nye krisen ut til å være strukturell, ikke bare forbigående og av konjunkturpreget natur. Det reises dermed igjen tvil om velferdsstatens fremtid, ikke så ulikt den tidligere kritikken.

- Vestlige land sliter med voksende arbeidsløshet. Dette øker behovet for velferdsytelser, samtidig som skattegrunnlaget for å opprettholde velferdstiltak blir svekket. Arbeidsløsheten vi opplever nå ser ikke bare ut til å være en effekt av svingninger i økonomien, selv om disse spiller en stor rolle. Nå er den internasjonale økonomien inne i en fase med såkalt globalisering. En av de sentrale virkningene for arbeidstakere i europeiske land er at de i økende grad kan se sine arbeidsplasser truet av langt billigere arbeidskraft i land med lavere lønninger, land vi har begynt å kalle lavkostland.
- Europeiske land gjennomgår demografiske endringer som vil ha store innvirkninger på velferdsstaten (f.eks. Kautto, 1999). Det har lenge vært lave fødselstall i en rekke europeiske land, samtidig som den gjennomsnittlige levealderen øker. Den forestående eldrebølgen innebærer dermed ikke bare at en forholdsvis stor andel av befolkningen når pensjonsalder. Det vil uansett jevne seg ut over tid, når små fødselskull overtar som pensjonister. Pensjonistgruppen vil bli større i tiden som kommer fordi mennesker i vestlige samfunn lever lenger. Samtidig vil også en lavere pensjonsalder øke antallet pensjonister. På lengre sikt ligger det dermed en betydelig utfordring i at flere gamle mennesker vil skape et press på pleie- og omsorgstjenester, og ikke minst på en del medisinske tjenester. Behovet for helse- og sosialtjenester tiltar med økende alder.

¹ http://www.guardian.co.uk/more_about/0,5167,257337,00.html

- Ikke bare øker de objektive, kollektive behovene. De subjektive behovene hos den enkelte gjør det også. Vi synes å bli mer kravstore, og ”fattig” i dag er ikke lenger det samme som ”fattig” for noen årtier tilbake. Hvis velferdsstaten skal motvirke relativ fattigdom, ikke bare objektiv fattigdom, vil en stadig økende velstand hos flertallet av befolkningen gi betydelige effekter når man setter inn ytelser for å motvirke fattigdom. Vår definisjon av hva som er tilstrekkelig velferd er i utvikling.
- I medisinske tjenester gir ny teknologi muligheter til å behandle stadig nye lidelser eller mangler, samtidig som det er en tendens til å utvide begrepet ”sykdom” for å følge tritt med den teknologiske utviklingen. (Behandling av infertilitet er et eksempel på at teknologien ikke bare har gitt kostbare behandlingsmuligheter, men også skapt en ny ”sykdom”: manglende evne til å få barn). Samtidig skiller medisinsk teknologi seg fra teknologi i vanlig industri ved at medisinsk teknologi normalt ikke erstatter arbeidskraft og heller ikke gjør arbeidskraften mer produktiv. Tvert om innebærer ny teknologi innen medisin ofte behov for å utdanne og ansette nye kategorier av helsepersonell – i tillegg til dem som eksisterer fra før.
- Mens den økonomiske globaliseringen innebærer at mange arbeidsplasser flyttes til lavkostland, gir globaliseringen også en demografisk effekt. En rekke forhold (for eksempel behov for arbeidskraft på 1970-tallet i Norge, flyktninger og asylanter, høyere fertilitet hos en del minoritetsgrupper og ikke minst familiejenforeninger) bidrar til at landet i økende grad blir et flerkulturelt samfunn. Det innebærer i seg selv utfordringer for samfunnet, mens særlig flyktningegrupper vil ha behov for relativt store sosiale ytelser fra det offentlige.

I et internasjonalt perspektiv er krisen i velferdsstaten foreløpig lite tydelig i Norge, men tegnene er der likevel i form av stor avstand mellom behov og tilbud fra kommunene og i det siste også en voksende arbeidsløshet. Samtidig har pensjonssystemet kommet nær en krise: Sosialforsikringen gjennom obligatoriske forsikringsordninger blir truet når Folketrygden er kommet i en negativ ballase mellom inntekter og utgifter.

Men det er likevel ikke alt for mye som har endret seg i det norske samfunn i løpet av de siste femten årene. I 1989 skrev Hagen og Hippe (Hagen og Hippe, 1989):

Den forunderlige kombinasjonen av samfunnsmessig fattigdom og rikdom skaper forvirring. På den ene siden har Norge råd til Hurum-flyplass, nye ubåter, Mongstad-overskridelser og kjøpeplasser ved hvert eneste gatekryss. Samtidig er det ikke ressurser til å gi gamle skikkelig pleie og funksjonshemmede en rimelig inntekt. Det er ikke penger nok til å behandle vonde hofter, men det er ingen problemer å betale de samme personene full sykelønn mens de står i operasjonskø. Vi har nye og dyre biler, men kommer ikke fram fordi kommunen ikke har råd til skikkelig snørydding. Forvirringen blir ikke mindre når politikere legger ned det de sier de prioriterer høyt.

Forfatterne konkluderte med at mens valgprogrammene for stortingsperioden 1989 til 1993 viste tydelige ideologiske skiller langs en akse fra venstre til høyre (med Fremskrittspartiet som en sterk kritiker av den ”sosialistiske velferdsstaten”), ville Norge få en periode med ”reformpause og mangel på visjoner om videre utbygging” (s. 173). Derimot så de for seg en utvikling mot alternative velferdsordninger, som delvis ville konkurrere med de statlige ytelsene.

Med små justeringer kunne sitatet om ”den forunderlige kombinasjon av samfunnsmessig fattigdom og rikdom” vært brukt på dagens Norge. Den rikdom staten (om enn ikke

velferdsstaten) råder over, setter Norge i en særstilling. Landets oljeinntekter gir den norske stat store økonomiske overskudd, noe andre europeiske velferdssamfunn mangler. Men på den andre siden har norsk industri begrenset evne til å tilpasse seg et åpent marked. Et generelt høyt lønnsnivå (som kan sees i sammenheng med både oljeinntekter og høye skatter for å finansiere velferdsytelser) har gitt norsk industri dårlig konkurranseevne.

Det er dermed behov for at ledende politikere forholder seg til utfordringer som velferdsstaten står overfor. Et av de mest sentrale spørsmål i denne sammenhengen, er hvor mye av oljepengene som skal tilflyte velferdsstaten. Blant dominerende politikere er det et uttalt mål å begrense bruken av oljepenger, av hensyn til så vel total økonomisk balanse som framtidige generasjoner. En effekt av dette er imidlertid at mange kommuner har en meget anstrengt økonomi. Samtidig er det kommunene som yter de fleste offentlige velferdstjenester. Enkelte hevder derfor at krisen i kommunenes velferdsytelser kunne håndteres gjennom betydelig økt bruk av oljepenger. Dette er en diskusjon som ikke tas opp dette notatet.

Et annet middel kan være er å sørge for økte inntekter til velferdsstaten gjennom økt skattelegging, for eksempel av dem med høye inntekter og høy formue. Også dette er en diskusjon som jeg ikke skal ta opp, selv om dette spørsmålet gir et viktig skille i norsk politikk. Fra den andre siden argumenteres det for at reduserte skatter og bedre rammevilkår for næringslivet vil minske behovet for ytelser fra velferdsstaten. Dette notatet tar ikke opp slike spørsmål. Jeg konsentrerer meg i stedet om spørsmålet om hvilke oppgaver partier mener at det offentlige skal ivareta og hvilke oppgaver det offentlige ikke skal ivareta. Selv om summen det offentlige har å råde over kan variere avhengig av politisk styring, vil det være behov for prioriteringer, enten de er uttalte eller ikke uttalte.

3 Partiprogrammer: Oppgaver og grenser for velferdsstaten

3.1 Innledning

Dette kapitlet tar for seg valgprogram og prinsippprogram fra politiske partier i Norge. Hensikten med denne gjennomgangen var å se hva partiene skrev om velferdsstaten og velferdsstatens oppgaver. Presentasjonen i kapitlet er i hovedsak basert på valgprogrammene fra 2001, det vil si valgprogram som skal gjelde for den inneværende stortingsperioden. En tabell nedenfor vil gjengi sentrale momenter fra valgprogrammene til landsdekkende partier som er representert på Stortinget.

Før vi kommer så langt, kan vi se på bruken av begrepene *velferdsstat* og *velferdssamfunn* i partienes valgprogram og i noen prinsippprogram. Tabell 3.1 viser en oversikt over hvor hyppig de to ordene ble brukt i valgprogram fra 1993, 1997 og 2001.

Tabell 3.1 *Antallet avsnitt hvor velferdsstat eller velferdssamfunn nevnes i valgprogram*

	1993	1997	2001
Arbeiderpartiet	19	15	5
Fremskrittspartiet	2	3	1
Høyre	5	0	4
Kristelig Folkeparti	0	0	2
Senterpartiet	1	1	6
Sosialistisk Venstreparti	15	10	8
Venstre	9	9	15

Samlet sett er det en markant nedgang i bruken av disse begrepene. To partier bryter imidlertid klart med denne tendensen: Senterpartiet og Venstre. Til en viss grad kan den avtakende bruken av begrepene velferdsstat og velferdssamfunn trolig sees i forhold til en generell avideologisering: Enkeltoppgaver i dagens politikk står i fokus, mer enn prinsipielle spørsmål.

Hos det partiet som i sitt valgprogram kan virke mest kritisk til velferdsstaten bygget opp under ledelse av sosialdemokratiet i Norge, Fremskrittspartiet, er ordet velferdsstat fraværende i det siste valgprogrammet. Men i de to tidligere valgprogrammene (1993 og 1997) ble det brukt som et *negativt* ladet begrep (med nesten identiske formuleringer, sitatet er fra 1997):

Velferdsstaten har i stor grad tiltatt seg familiens tradisjonelle oppgaver, og har dermed svekket familiens betydning i samfunnet. Fremskrittspartiet vil advare mot en slik utvikling, og ønsker å styrke familiens stilling i samfunnet.

I valgprogrammet for 2001 er ordet velferdsstat tatt ut fra dette avsnittet, og formuleringene er noe dempet. Nå heter det (kursiv er tilføyet) at "Fremskrittspartiet vil advare mot en utvikling hvor samfunnet *i enda større grad* tiltar seg familiens tradisjonelle oppgaver, og dermed svekker familiens rolle i samfunnet *ytterligere*."

Det andre partiet som gjerne defineres som tilhørende norsk høyreside, partiet Høyre, trakk i tidligere valgprogram et klart skille mellom velferdsstaten og velferdssamfunnet. I valgprogrammet for 1993 så Høyre ikke velferdsstaten som en del av velferdssamfunnet; tvert om ble dette presentert som to gjensidig utelukkende begreper (Valgprogram 1993, s 20):

Velferd består i vår samlede evne til å ta vare på hverandre. Velferdssamfunnet er resultatet av all den medmenneskelighet vi viser og den omsorg vi gir hverandre uten å være lønnet for det. Velferdsstaten består av alle de titusener av nordmenn som i lønnet arbeid yter omsorgstjenester for andre.

Også hos Sosialistisk Venstreparti finner vi antydninger til ideologisk kritikk av velferdsstaten, men med et ganske annet utgangspunkt. Partiet ser i sitt prinsippprogram velferdsstaten som "et kompromiss mellom arbeid og kapital", hvor velferdsstaten "har som et grunnleggende formål å sikre stabil arbeidskraft for kapitaleierne gjennom aktiv arbeidsmarkeds-, helse- og sosialpolitikk" (Prinsippprogram 1995, s 26).

Denne grunnleggende sett noe kritiske vurderingen av bakgrunnen for velferdsstaten går imidlertid hånd i hånd med en målsetting om å bruke velferdsstaten til å legge opp til en "radikal omfordeling - fra de som har mye til de som står svakt i samfunnet - den siste tidelen av befolkningen" (Prinsippprogram 1995, s 27).

Men bruk og ikke-bruk av begrepet velferdsstat i valgprogram eller prinsippprogram er ikke avgjørende for velferdsstatens framtid. Resten av dette kapitlet skal derfor konsentrere seg om konkrete standpunkt til velferdsstatens oppgaver, formulert i partienes valgprogram fra 2001.

3.2 Tabell over standpunkt til velferdsstaten i valgprogram 2001

I en gjennomgang av partienes standpunkter i valgprogrammene finner vi at noen partier gjør hyppig bruk av uttrykk som "arbeide for" eller "foreslå" når de beskriver sin egen politikk. Slike formuleringer gjør at målsettingene kan virke mindre forpliktende enn hvis man skriver at partiet skal gå inn for eller kreve bestemte tiltak. I tabellen nedenfor som gjengir sentrale standpunkt hos partiene, har jeg imidlertid ikke vurdert slike nyanser i formuleringene. Fokus har ligget på hvilke tiltak og ordninger partiene sier at de ønsker. Det bør også nevnes at partiene i ulik grad bruker begrunnelser for standpunktene de presenterer i sine valgprogram. En analyse av argumentasjon, eller partienes egne henvisninger til grunnleggende verdier (for eksempel likhet eller rettferdighet), hadde derfor mindre hensikt i gjennomgangen av valgprogram.

Tabell 3.2 bør leses med en viss forsiktighet. Variasjonen i hvordan partiene formulerer sine standpunkt, gjør at en sammenlikning av partiene utelukkende ved hjelp av en slik tabell kan bli misvisende. Selv om tabellen viser forskjeller mellom partier, kan den ikke tolkes som et fyllestgjørende grunnlag for å analysere slike ulikheter. Ikke alle partiene er like konkrete i sine formuleringer om hva de ønsker å få gjennomført. For eksempel har partiet som tradisjonelt forbindes med framveksten av den norske velferdsstat, Arbeiderpartiet, i forholdsvis stor grad allmenne formuleringer i sitt valgprogram.² Slike allmenne og noe abstrakte formuleringer kunne vanskelig plasseres i tabellen slik den er utformet.

Følgende avsnitt kan tjene som eksempel på Arbeiderpartiets hyppige bruk av allmenne formuleringer (Valgprogram 2001, s 34):

Arbeiderpartiets fremste oppgave er å kjempe mot fattigdom, arbeidsledighet og sosiale forskjeller. [...] Dagens urettferdigheter kan ikke møtes med gårdsdagens virkemidler. Dagens svar må ta globaliseringen alvorlig. Sammenhengen mellom det nasjonale og det internasjonale er blitt viktigere og tydeligere. Solidaritet, fordeling og demokrati kan ikke skilles. [...] Nasjonalt vil Arbeiderpartiet snu utviklingen slik at det blir mindre forskjeller mellom de som har minst og de som har mest. Skattepolitikken skal bidra til dette. Arbeid til alle og gode velferdstjenester er grunnlaget for fordelingspolitikken. Arbeidsmarkedet må organiseres slik at det ikke støter stadig flere og yngre mennesker ut i en trygdetilværelse, og støtteordningene må innrettes slik at de oppmuntrer til aktivitet og deltakelse - ikke det motsatte. Retten til utdanning i kunnskapssamfunnet må være livslang, og alle må sikres gode muligheter til utdanning. Nye skritt må tas på veien mot økt likestilling mellom kjønnene, og solidariteten i pensjons-systemet må tas vare på til neste generasjon pensjonister.

Blanke felt i tabellen bør ikke tolkes som ensbetydende med at vedkommende parti var uten noe standpunkt til den aktuelle saken. Ikke alle de standpunkt flertallet eller ledelsen i et parti har, trenger å komme til uttrykk i et valgprogram. Blanke felt innebærer dermed at jeg ikke fant noe relevant utsagn i valgprogrammet for 2001, og at representanter for det aktuelle partiet ikke senere gjorde oppmerksom på relevante utsagn i valgprogrammet som var tilstrekkelig konkrete.

Ser vi på valgprogrammene under ett, finner vi at de inneholder mange henvisninger til hvilke områder partiene opplever som viktige for velferdspolitikken og hvor innsatsen bør økes. Jeg har forsøkt å begrense gjengivelsen til de mer sentrale punktene, stort sett med fokus på målsettinger som innebærer betydelige utgifter eller økte utgifter for velferdsstaten. Det var nødvendig å foreta et slikt utvalg, ellers hadde gjengivelsen av enkelte partiers mange gode forsett blitt svært omfattende. (Ikke minst hos Senterpartiet finner man lange lister med ønsker om velferdsytelser.) Derimot har jeg forsøkt å ta med alle henvisninger til velferdsgoder som det offentlige ifølge et valgprogram ikke skulle finansiere. Slike henvisninger er satt i *kursiv* i tabellen.

Etter at programmene ble skrevet, har partier delvis modifisert sine standpunkt til enkeltspørsmål, noe som for eksempel kom til uttrykk i barnehageforliket våren 2003. Tabellen gjenspeiler noen få slike endringer.

² Representanten for Arbeiderpartiet som kommenterte oversikten over partiprogrammene, sa seg uenig i at Arbeiderpartiets valgprogram i stor grad bruker allmenne formuleringer. Han skrev videre: "Jeg tviler på at en opptelling av antall konkrete saker/løfter vil være færre i dette programmet enten du måler i forhold til de andre partiene eller tidligere Ap-partiprogrammer."

Et utkast til tabellen ble sendt til alle partier representert i tabellen, etter at jeg først hadde gjort en muntlig avtale pr. telefon med hvert av partiene om at disse skulle kommentere tabellen. Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti sendte kommentarer til tabellen. Venstre ga ingen respons, heller ikke etter flere nye henvendelser.

I enkelte tilfeller er tillegg nevnt av partiene tatt med i tabellen selv om jeg ikke fant noen klar formulering av dette standpunktet i valgprogrammet. Slike tillegg er skrevet med fonten Arial og satt i hakeparenteser.

Senterpartiet foreslo mange tilføyelser, flertallet av disse er tatt inn. Enkelte av forslagene er imidlertid utelatt, primært fordi de var allmenne i sine formuleringer. Også Arbeiderpartiet foreslo mange tilføyelser, igjen er flere av disse utelatt fordi de var lite konkrete i sine formuleringer.

Fremskrittspartiet trakk på sin side fram at ”det er en selvfølge at de [eldre på institusjon] som ønsker enerom skal få det”. Heller ikke dette momentet er tatt med i tabellen. Fokuset lå på hva som er formulert i valgprogrammet for inneværende stortingsperiode. Også andre partier sier seg enig i målsettingen om enerom for eldre, uten å ta det opp i kommentarer til tabellen. Dette illustrerer imidlertid en viktig begrensning ved tabellen, som vi allerede har vært inne på: Valgprogram er i realiteten bare i begrenset grad representativt for et partis standpunkter. Dette momentet var Høyres representant opptatt av i sine kommentarer. Han skrev:

Høyres program er i stor grad konsentrert om å omtale de forholdene vi ønsker å forandre. Det betyr at vi ser positivt på en rekke ordninger og tilbud som ikke er omtalt, rett og slett fordi vi ikke har reformforslag (av betydning) på disse områdene.

Mens dette poenget gjelder også for de øvrige partiene, hadde Høyre i tillegg mer prinsipielle innvendinger. Partiet savnet at valgfrihet ble skilt ut som eget punkt flere steder i tabellen (Høyre viste her konkret til valgfrihet i eldreomsorg og i helsevesen). Partiets representant skrev videre:

Dette er ett av flere mulige eksempler på at opplistingen av temaer nok oppleves å være gjort på et relativt tradisjonelt, og til dels statisk grunnlag, et grunnlag som i en viss grad er definert av andre politiske partier, og dermed i mindre grad fanger opp vår tilnærming til problemene. Ett typisk eksempel er hele vår skatte- og avgiftspolitik: Et sentralt mål med denne politikken er at folk skal kunne leve av sin egen inntekt, uten å være avhengige av forskjellige støtteordninger. For oss er det viktig sosialpolitikk, men det faller helt utenfor den tilnærmingen du har valgt.

Høyres representant trakk i sine kommentarer også fram partiets fokus på effektivisering i offentlig virksomhet; ”det vi i denne valgkampen markedsfører som Mer igjen for pengene”. Etter Høyres oppfatning er dette viktig i diskusjonen om velferdsstaten, ikke minst fordi en slik politikk etter partiets mening vil være til hjelp for kommuneøkonomien.

Tabellen har dermed sine begrensninger. Tabellen tok ikke opp velferdsstaten og strategier i velferdspolitikken generelt. Den fokuserte snarere på to grunnleggende spørsmål:

1. Hvilke oppgaver for velferdsstaten trekker valgprogrammene fram? (Her var jeg nødt til å gjøre et utvalg.)
2. Hvilke grenser trekker valgprogrammene for velferdsstatens ytelser?

Tabell 3.2 *Oversikt over sentrale standpunkt i partienes valgprogram 2001 (Se tekst for kommentarer til tabellen)*

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
Fattigdom (i Norge)	Skattelettelse for lavinntektsgrupper "All form for fattigdom skal avskaffes." Økt skatt på de høyeste inntektene	Bedre situasjonen for barn som lever under fattigdomsgrensen	Bekjempe nyfattigdommen		Bekjempe fattigdom blant barn, bl.a. ved økt barnetillegg i sosiale ordninger		
Familiepolitikk							
<i>Generelt om familieøkonomi</i>		Bedre situasjonen for enslige forsørgere	Forlenge stønadstiden på overgangsstønad for enslige forsørgere				Styrke familieøkonomi (senke skattetrykk) for å prioritere hjem og familie
<i>Barnetrygd</i>			Ikke behovsprøve barnetrygd				Samle all offentlig støtte til barnefamilier i sterkt øket barnetrygd
<i>Fødselspenger</i>	Fødselspenger for fedre, utvide fars fødselspermisjon		Øke fødselspenger til hjemmearbeidende og studenter	Øke fødselspenger til hjemmearbeidende, i takt med økt fødselspermisjon			(Fødselspenger utgår, inkluderes i barnetrygd)
<i>Kontantstøtte</i>	<i>Fjerne kontantstøtten</i>		Kontantstøtte bare når inntekt opp til 100.000 kroner og hjemmenværende med barn under 3 år	Videreføre kontantstøtte til ett- og toåringer, øke beløpet	Videreføre og evaluere kontantstøtten, men ikke utvide til nye årsklasser	Videreføre kontantstøtte til småbarnsforeldre som ikke bruker subsidiert barnehageplass	(Kontantstøtte utgår, inkluderes i barnetrygd)

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Omsorgslønn o.l.</i>	Arbeide for at alle kommuner tar i bruk ordninga med omsorgslønn Arbeide for at familier med funksjonshemmede barn sikres den avlastningen de trenger		Omsorgslønn for pleie av eldre, syke og funksjonshemmede, staten skal dekke 50% av omsorgslønn Overgangsstønning til utdanning og tilpassing i arbeidslivet etter store omsorgsoppgaver i familien Øke barnetillegget til folketrygd-pensjonen primært for utføre med forsørgeransvar for barn Støtte til barnetilsyn for enslige forsørgere med funksjonshemmede barn	Omsorgslønn og veiledning for familier som vil ta en del av omsorgen for syke. Staten skal finansiere 50% av de kommunale utgiftene til omsorgslønn	Familier med psykisk utviklingshemmede barn må støttes i sin innsats og bl.a. få gode tilbud om avlastningsordninger		Omsorgslønn og større avlastningsmuligheter til familier med omsorg for psykisk utviklingshemmede Staten skal dekke utgifter for omsorgen av psykisk utviklingshemmede gjennom Folketrygden Økt omsorgslønn for omsorg/pleie til eldre
<i>Foreldrepermisjon o.l.</i>		Utvide foreldrepermisjon	Doble farspermisjonen og øke den samlede permisjonstid med 4 uker	Øke fødselspermisjonen fra 42 til 48 uker, økningen forbeholdt fedrekvoten, og mer fleksibel fedrekvote	Ekstra ferieuke for foreldre med barn under 10 år		
<i>Familie og arbeidsrelaterte forhold</i>		Arbeidstakervernet for gravide bør styrkes	Redusert arbeidstid for småbarnsforeldre, med delvis lønnskompensasjon		Pensjonspoeng for omsorgsarbeid i hjemmet		
Barnehager							
<i>Utbygging</i>	Fortsatt utbygging Rett til barnehageplass for alle barn	Full barnehagedekning	Full barnehagedekning innen 2003	Full utbygging innen 2003 Lovfestet plikt for kommuner om å tilby barnehageplasser	Full barnehagedekning	Sikre rett til barnehageplass	Muliggjøre utbygging

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Finansiering av drift</i>	Maksimumspris på 1.100 kroner for barnehageplass, ingen skal betale mer enn 3% av inntekt for plass Målet er gratis barnehage til alle	Barnehageplasser skal være rimelige	Statlige driftstilskuddet skal dekke minst 50% av kostnadene	Betydelige offentlige midler til barnehager Skal være mulig å kombinere kontantstøtte og barnehage	Økt statsstøtte til barnehagene med flere og betydelig rimeligere plasser Rimelige barnehageplasser til studenter	Redusert foreldrebetaling gjennom økt statstilskudd	<i>Drift ikke prioritert offentlig oppgave</i> [Endret standpunkt med barnehageforliket 2003]
<i>Private barnehager</i>		Lik støtte til offentlige og private barnehager		Samme økonomiske betingelser for private og offentlige		Samle offentlig støtte til barnehagene i stykkpris som følger barna (til privat eller offentlig barnehage)	
<i>Åpningstider i barnehage</i>	Mer fleksible åpningstider i barnehager	Utvikle finansieringsmodeller for å lette mer fleksibel åpningstid	Døgnåpne barnehager i tilknytting til arbeidsplasser med vakt/turnus				
Barnevern	Stryke barnevernet	Styrke barnevernet	Gi hjelp umiddelbart når barnet eller familien trenger det	Styrke barnevernets forebyggende arbeid og fosterhjemordningen	Styrke forebyggende barnevernet	Best mulig barnevern, med hjelpeordninger for familier	Bevare barnevernet, med effektivitet og rettssikkerhet. Dekke kommuners ekstrautgifter pga ny barnelov
Boligpolitikk							
<i>Bygge boliger</i>	Flere boliger for ungdom og studenter	Øke boligbygging Boligtilbud til studenter under utdanning	Korte ned den kommunale saksbehandlingstiden for boligbygging Øke tilgangen på studentboliger, staten bør betale 60% av de reelle kostnadene ved bygging av studentboliger	Arbeide for at det blir en dekning på 20% studentboliger, og prioritere boliger for funksjonshemmede studenter	Økt boligbygging i pressområdene Bygge langt flere studentboliger Etablere studentboligfond (stat, studiested og kommune som «avgir» studenter til studiestedene bidrar) Flere rimelige boliger for ungdom og vanskeligstilte	Inntektssystem for kommunene som gjør det lønnsomt å legge til rette for boligbygging Forsert utbygging av studentboliger, med økt offentlig støtte	

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Husbanken</i>	Husbanken som instrument for generell boligbygging med sosial profil, mens husbankrenten fastsettes av Stortinget Økonomiske rammer for Husbanken til å kunne yte toppfinansiering og 2. prioritetslån til ungdom og andre førstegangskjøpere, til funksjonshemmede og andre med særlege behov for utvidet lån	Styrke Husbanken, opp mot 80% lån for boliger under 95 kvm	Øke Husbankens kostnadsrammer i pressområdene og høyere inntektsgrense for å få lån	Husbanken mer innrettet mot førstegangs-etablerere og sosial boligbygging (Og mer allment: I større grad innrette boligpolitikk mot unge i etableringsfasen, enslige og eldre som leier bolig)	Omgjøre Husbanken til bank for dem som etablerer seg for første gang, samt gi gode tilbud til grupper med spesielle behov Husbanken bør også kunne gi lån til førstegangsetablerere som kjøper brukt bolig	Husbanken som bank for førstegangs-etablerere	
<i>Regulerte eller reduserte bokostnader</i>	Bygge utleieboliger og boliger med lavt innskudd Innføre et regulert boligmarked på ny, som en del av ein sosial boligpolitikk Husløse må straks få et sted å bo Minst 10% av bostedene som finnes, bør være utleieboliger med regulerte lav husleie	Støtteordning for utleie- og lavinnskuddsleiligheter	Iverksette omfattende program for bygging av ikke-kommersielle utleieboliger, lavinnskuddsboliger, studentboliger og små eierboliger Omregulere offentlig eiendom for å bidra til sosial boligbygging med rimelige tomter Botilbud til bostedsløse Bedre bostøtte for vanskeligstilte barnefamilier	Regulere boligareal til utbyggere som vil selge eller leie ut boliger til en fastsatt, lav pris	Forpliktende satsing på billige utleie- og studentboliger, ved en spleis mellom staten og den aktuelle vertskommunen Gi rimelige kommunale etableringslån, bygge flere utleieboliger i storbyene og tilby rimelige gjennomgangsleiligheter til vanskeligstilte	Gi støtte direkte til leietagere med spesielle behov, eller bidra til at det bygges utleieboliger utelukkende for leietagere i en spesiell livssituasjon	
<i>Boligskatt</i>		Kombinere utvidet skattegrunnlag med økte bunnfradrag for å få en mer rettferdig fordeling av skatt på formuer og eiendommer	Utvidet gevinstbeskatning ved salg av bolig til botid under 2 år Skattefradrag for husleie (med maksimumsbeløp) Boliger med vanlig bostandard skal ikke beskattes	Gradvis fjerne fordelsbeskatning av egen bolig som ledd i en mer rettferdig beskatning		Avvikle fordelsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig	[Mot boligskatt]

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
Skolepolitikk og utdanning							
<i>Utdanning til alle</i>	Alle elever har krav på god skole og lik tilgang til utdanning	Utdanning skal være mulig uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn	Likeverdig mulighet til utdanning, uavhengig av sosial bakgrunn, personlige forutsetninger, bosted og økonomisk evne	[Skoletilbudet skal være likeverdig for alle grupper og over hele landet]	Gi alle elever, ressurssterke og ressurssvake, likeverdige muligheter for å utvikle sine evner	Offentlig oppgave å sikre at alle har samme muligheter til utdanning uavhengig av privatøkonomi	Statlig finansiert utdannings-tilbud til alle barn, uavhengig av foreldres økonomi
<i>Finansiering</i>	Fjerne egenandeler i offentlige skoler	Økte overføringer til kommunene skal gi rom for satsing på skolen	Kraftig økt ressurstilgang for mer individuelt tilpasset undervisning og for å bevare grendeskolen. Stimulere kommunene økonomisk til desentralisert skolestruktur	[Bedre kommune-økonomi for å sikre kvalitet og likeverdighet]		Penger til skolene skal i større grad følge eleven	Stykkprisfinansiering
<i>Private skoler</i>	Private skoler overtas i størst mulig grad av det offentlige	Ikke tilskudd til private hvis det truer det offentlige tilbud	Restriktivt overfør private grunnskoler med offentlig tilskudd når de er uten alternativ pedagogikk	Private skoler begrunnet i livssyn eller alternativ pedagogikk er et verdifullt supplement. Husleieutgifter inn i grunnlaget for tilskuddsordningen for friskoler	Bidra til at et bredt spekter av private skoler som pedagogisk og livssynsmessig alternativ	Likestille offentlige og private skoler økonomisk Alle som oppfyller standardkrav, får starte private skoler	Stykkprisfinansiering for både offentlig og private skoler, med fritt skolevalg
<i>Læreres kompetanse</i>		Tilstrekkelig tilbud om etter- og videreutdanning for lærere Avtalen om betydelig lønnsløft for lærerne følges opp, samt gjøres mer fleksibel	Systematisk etterutdanning innarbeidet i årsverket		Heve lærernes lønnsnivå og kompetanse, både i enkeltfag og i psykososialt arbeid	Individuell avlønning av lærere for å gjøre læreryrket interessant for dyktige lærere Styrket lærerutdanning, også etterutdanning	
<i>Skolefritidsordning</i>	Gratisk skolefritidsordning	Målet er mer helhetlig skoledag for alle trinn; kombinere faglig innhold, fritidspregede aktivitet og trygghet/omsorg	Utvikle gode skolefritidsordninger Statlig bevilgning til skolefritidsordningen skal være stabil og dekke ca. 1/3 av kostnadene	Er behov for skolefritidsordning, bør være delt finansiering mellom stat, foreldre og kommune			[Partiet går nå inn for offentlig delfinansiering]

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Minoritetets-elever</i>	Lovfestet morsmåls-undervisning for minoritets-språklige barn	Flere ansatte med innvander-bakgrunn til skole og barnehage Gratis barnehage i Oslo indre øst Tolketjeneste for kontakt for-eldre – barnehage/ skole	Styrket morsmåls- og norskopplæring			<i>Alle barn bør kunne norsk før de begynner på skolen, det bør etableres tilbud i nærmiljøet som sikrer dette</i> <i>Morsmåls-undervisning bare i spesielle tilfeller</i>	<i>Ikke morsmåls-opplæring finansiert av det offentlige</i>
<i>Skolebøker</i>	Elektroniske læremidler på nynorsk, bokmål og samisk Gratis skolebøker og gratis skole-materiell på videregående	Gratis boklån for elever på videregående	Mot reklamefinan-sierte skole-bøker		Oppheve bransjeavtalen, slik at prisen på skolebøker kan gå ned		Positiv til reklamefinan-sierte skole-bøker
<i>Oppussing</i>	Ti milliarder kr. til nytt utstyr, oppussing og standardheving	Ruste opp offentlige skoler	Heve standard på skolebygg og inneklime	Bevilge midler til opprustning av skolebygg i kommunene			
<i>IT</i>	Alle elever skal ha datamaskin og tilgang til internett	Bredbånd til skoler	[Bredbånd til alle landets skoler og til lik pris]		Bredbånd for alle skoler innen utgangen av 2002	Grunnleggende opplæring i bruk av innforma-sjonsteknologi til alle elever	Bredbånd til skoler
<i>Skoleskyss</i>			Førsteklassinger rett til fri skoleskyss også under 2 km når trafikkfor-holdene tilsier det.		<i>Fritt skolevalg gir ikke rett til å kreve opp-rettelse av nye klasser, eller automatisk rett til fri skoleskyss når ikke nær-meste skole velges</i>		
<i>Annet knyttet til skolen</i>	Grunnskolen: flere midler til ekskursjoner og gratis leirskole-opphold Ett gratis skole-måltid pr. dag for alle barn	Lovfeste elevers rett til et godt arbeidsmiljø					
<i>Barn med lærevansker</i>		Krafttak for elever med lese- og skrivevansker		Trenger økt kompetanse i hjelp til barn med lære-vansker		Høyere støtte når elever har funksjons-hemninger, store lære-vansker eller atferds-problemer	Høyere skolesjekk (stykkepris) for elever med lærevansker Skeptisk til at disse nød-vedigvis integreres i ordinære skole

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Statens lånekasse for utdanning</i>	Fullstipendiering for borteboende elever på videregående skole Øke stipendieandel og kostnadsnorm	Styrke studiefinansieringen, erstatte lån med stipend Mer sosialt rettferdig tilbakebetaling	Studielån uten renter, bare inflasjonsjustert. Trappe opp kostnadsnorm Fullstipendiering for elever i videregående skole, øke stipendandelen for studenter til 40 prosent	Bedre ordning for studenter som blir syke	Rask og betydelig økning i rammen for lån og stipend. Stipendandel heves til 50% Politisk styrt studielånsrente klart under markedsrenten Vurdere å gå over til borgerlønn i studietiden, evt. kombinert med studieavgift	Studiefinansieringen fortsatt mest gjennom støtte i studietiden, <i>ikke ved rentestøtte ved tilbakebetaling</i> Kostnadsnormen i studiefinansieringen må dekke alle reelle kostnader i studietiden, også i de største byene Utenlandsstudentene må sikres tilstrekkelig støtte	Øke stipendandelen, summen av lån/stipend skal gjøre studier på heltid mulig
Pensjon							
<i>Likestilling mellom grupper</i>		Diskriminering av kvinner må unngås	Retningslinjene for fiskerpensjon skal endres, slik at den ikke bortfaller ved uførhet. Fiskerpensjonen utbetales mellom 60 og 67 år Like gode pensjonsrettigheter og sosiale velferdsordninger for selvstendige næringsdrivende som for lønns-mottakere Bedre pensjonsrettigheter for deltidsarbeidende	Øke minstepensjonen til enslige minstepensjonister Private tjenstepensjoner skal være kjønnsnøytrale, på samme måte som de offentlige tjenstepensjonene			Pensjonspoeng til hjemmearbeidende gjennom ektefelledeelt beskatning
<i>Gifte/ugifte</i>				Forenkle Folketrygdloven og Samordningsloven, unnta fra samordning pensjon som gir en lavere samlet pensjon fra det offentlige enn 2 ganger grunnbeløpet			Pensjonister som er gift, skal få hver sin fulle pensjon utbetalt

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Pensjonsalder</i>		Sikre valgfritt pensjoneringstidspunkt Rettighetene sikres for arbeidstakere som har behov for å trappe ned eller slutte	Pensjonsalderen skal fortsatt være 67 år, med mulighet for avtalefestet pensjon fra 62 år (for personer som velger tidlig pensjon av helsemessige grunner)	Legge til rette for at friske pensjonister kan arbeide uten at trygden blir redusert fra fylte 67 år	Mer fleksibel pensjonsalder Gjøre det lønnsomt å arbeide fram til og etter pensjonsalder	<i>Den reelle pensjonsalder må økes</i> , ved at det blir mer lønnsomt å være i arbeid	Fleksibel pensjonsalder; ved avgang før eller etter 67 år, gis tilsvarende reduksjon eller tillegg i alderspensjon
<i>Private pensjonsordninger</i>	Høyere grunnbeløp i Folketrygden for å styrke pensjonene	Samlede pensjonssystem, folketrygd, tjenestepensjoner og rene private ordninger må ikke svekke solidariteten og øker forskjellene blant framtidens pensjonister			Stimulere den enkelte til å bruke ressurser for trygg alderdom, f.eks. motivere skattemessig til sparing	Trygghetsreform av Folketrygden: opptjente tilleggspensjoner blir privat eiendom, ved at deler av trygde- og arbeidsgiveravgiften settes i private pensjonsfond. Statens ansvar å finansiere tilleggspensjon gjennom omsorgsforpliktelser og ved uførhet	Stimulere til tegning av private forsikringer
Eldrepolitikk							
<i>Valgfrihet for boligløsninger</i>	Eldre skal ha rett til å velge hvor de vil bo Staten skal stimulere til at kommunene utarbeider alternative bo- og omsorgstilbud for eldre Tilbud tilrettelagt for dem som ikke trenger sykehjemsplass, men dagleg hjelp til omsorg eller pleie	Edre må kunne bo hjemme så lenge de selv ønsker og det er forsvarlig Kommunene må ha godt utbygget hjemmetjeneste	Private boligløsninger for eldre mennesker med boligkapital, knyttet til offentlige omsorgstjenester Oppjustere statlige tilskudd til bygging av sykehjem og omsorgsboliger	Bygge varierte typer eldreboliger: korttids-, avlastnings- rehabiliterings- og trygghetsplasser, permanente sykehjemsplasser Fortsatt utbygging av eldreomsorg, utbygging av sykehjemsplasser og hjemmebaserte tjenester	Mulighet til å velge mellom hjemmebasert omsorg, eldreboliger i tilknytning til fellestjenester eller institusjon, eller institusjonsbasert omsorg	Eldre skal selv få velge sykehjem eller andre bo- og servicetilbud. Enerom på sykehjem for dem som vil ha (i tråd med handlingsplanen for eldre)	Ut fra eldres egne behov, sikre hjemmebaserte tjenester, plass i bemannet omsorgsbolig eller sykehjem Økt utbygging av sykehjem, betydelig ut over eldreplanen
<i>Eldresentre og helsesentraler</i>		Øke aktiviteter på eldresentre	Flere frivillighetssentraler og større offentlig støtte til hver enkelt av disse				Flere eldresentre, særlig i større byer

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Organisering av eldreomsorg</i>		Mot privatisering fordi det innebærer at det offentlige fraskriver seg ansvaret for at alle får et likt tilbud	Ikke privatisere eller konkurranseutsette omsorgstjenester	Eldreomsorgen skal bygges ut og gi et mer fleksibelt tilbud		Kommunenes ansvar å sikre tilgang til gode pleie- og omsorgstjenester, ivaretas best gjennom å skille bestiller- og utførerrollene Konkurransesette pleie- og omsorgstjenester vil gi bedre tjenester	Gjøre eldreomsorgen til statlig ansvar (Folketrygden), administrert av trygdekontorene Tjenestene kan utføres av private
<i>Enerom</i>	Minstenormer i eldreomsorg, med høyere pleiefaktor og rett til enerom	Eget rom på sykehjem til dem som ønsker det				Alle sykehjembeboere som ønsker det, skal få enerom	
<i>Arbeid for eldre</i>		Flere i arbeid, gjennom senior-tilskudd	Bidra til at folk står lenger i arbeidslivet	Til rettelegging av arbeid fra fylte 67 år uten reduksjon i trygd	Gjøre det lønnsomt å bli i arbeid fram til og etter pensjonsalder	Gjøre det lønnsomt å være i aktivt arbeid så lenge som mulig, også som kombinasjon av pensjon og arbeid	
Helsetjenester							
<i>Helsetjenester til alle</i>	Lik tilgang på basistjenester, uavhengig av bosted og kommuneøkonomi	Fjerne store geografiske forskjeller i sykehustilbud	Alle skal ha tilgang til gode og likeverdige helsetjenester, uavhengig av personlig økonomi og bosted Behandling tilbys på lavest mulig omsorgsnivå, nærmest mulig pasienten	Likeverdig helsetjenestetilbud til alle; nærhet, likhet og kvalitet som ideal Få jordmor-tjeneste i alle kommuner (i tråd med eksisterende statlige krav)	Helsetjeneste bør oppleves som tilgjengelige uavhengig av bosted og økonomi		Offentlig ansvar at alle får tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester
<i>Økte ressurser</i>		Øke bevilgningene til helse kraftig, men også reformere drift, finansiering og organisering av sykehusene	Styrke kommuners økonomi, slik at disse kan bygge ut god primærhelsetjeneste Øke utdanningskapasiteten for leger, sykepleiere og annet helsepersonell Staten skal i det minste dekke lønnskostnader for kommunene pga ekstra ressurskrevende klienter	Bruke mer ressurser på helsesektoren Øke utdanningskapasitet og stimulere tilbakevending til arbeid hos helsepersonell	Fremme rekrutteringsmelding med vekt på bedre arbeidsvilkår	Kraftig forbedring av helsevesenet gjennom å tilføre mer ressurser og omorganisering	

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet	
<i>Prioriteringer i helsetjensten</i>	<p>Styrke forskning og behandling for typiske kvinnesykdommer</p> <p>Styrke behandlingskapasiteten i psykiatrien, (også i fengsler). Spesielt viktig å styrke tiltak for barn og unge</p>	<p>Generell styrking av forebyggende helsearbeid</p>	<p>Avvikle helsekøer for barn</p> <p>Bedre behandlingstilbudet til ungdom som lider av spiseforstyrrelser</p> <p>Utdanne flere jordmødre (for å oppfylle kravet om jordmørtjeneste i alle kommuner)</p> <p>Andelen innsatsstyrt finansiering fra staten ikke over 50%, for å unngå vridninger mot "lønnsomme" behandlinger</p> <p>Opprette nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet</p> <p>Statlig finansiert utdanningsstillinger for leger også ved mindre sykehus (for rekruttering her)</p> <p>Staten må gi like stor støtteandel til psykiatriske sykehus som til somatiske. Bevilgningene til barne- og ungdomspsykiatri bør økes</p> <p>Fortsatt utbygging av telemedisin</p> <p>Økt innsats fra kommunene for helseopplysning</p> <p>Miljørettet helsevern skal prioriteres i kommunene og på arbeidsplassene</p>	<p>Ruste opp primærhelsetjenesten</p> <p>Styrke psykiatrien i kommuner, i tråd med opptrappingsplanen. Bygge distrikspsykiatriske sentre med spesialisert behandling og flere poliklinikker</p> <p>Prioritere grupper som har vært forsømt: psykiatriske pasienter, kreftsyke, kronisk syke og mennesker i avslutningsfasen av livet</p> <p>Styrke barne- og ungdomspsykiatrien</p>	<p>Trenger vilje til prioritering og fortløpende debatt om prioriteringer for offentlige helsetilbud</p> <p>Styrke rehabiliteringstjenesten og utvikle gode avlastningsordninger</p> <p>Redusere skjemaveldet for lege og pleiepersonell, frigjøre tid til pasientene</p> <p>Forsterke behandlingstilbudet for narkomane og styrke ettervernet</p>	<p>Trenger vilje til prioritering og fortløpende debatt om prioriteringer for offentlige helsetilbud</p> <p>Styrke rehabiliteringstjenesten og utvikle gode avlastningsordninger</p> <p>Redusere skjemaveldet for lege og pleiepersonell, frigjøre tid til pasientene</p> <p>Forsterke behandlingstilbudet for narkomane og styrke ettervernet</p>	<p>Lovfeste rett til nødvendig helsehjelp innen medisinsk fastsatte frister. Dersom fristen ikke oppfylles, få behandling ved privat sykehus eller i utlandet betalt av det offentlige</p> <p>Styrke det psykiatriske behandlingstilbudet innen forebygging, behandling og ettervern</p> <p>Barne- og ungdomspsykiatrien må prioriteres, spesielt med vekt på tilbudet til mennesker med sammensatte vansker med rusproblematikk og behov for psykiatrisk behandling. Barne- og ungdomspsykiatriske tilbudet må bli mye mer oversiktlig og lettere tilgjengelig</p>	<p><i>Ventetidsgaranti uegnet som prioriteringsredskap</i></p>

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Konkurranse og private sykehus</i>		Mot privatisering, fordi det skaper ulikt tilbud	Arbeide for at omsorgstjenester ikke blir privatisert eller konkurranseutsatt, fordi privatisering skaper økende sosiale skiller Men private helsetilbud som et supplement til det offentlige	Varsomhet med godkjenning av kommersielle sykehus, de kan tappe den offentlige helsetjenesten for helsepersonell og ressurser	Konkurranseutsette offentlige velferdstjenester, med skille mellom rollene som bestiller og utfører av tjenestene	Statlig finansiering og oversyn, fristilling av sykehus som selvstendige juridiske enheter og konkurranse mellom disse Konkurranse mellom private og offentlige sykehus. Åpne for salg av offentlige sykehus til private. Pengene skal følge pasientene, med fritt sykehusvalg	Statlig tilskudd til kommuners drift av sykehjemsplasser, likt for offentlige og private sykehjem og til tilsvarende tilbud i utlandet
<i>Helsestasjoner</i>	Øke satsing på helsestasjoner. Egne servicekontor for ungdom	Styrke Helsestasjoner		Helsestasjon for alle mellom 0 og 20 år			
<i>Skolehelse-tjeneste</i>	Styrket skolehelse-tjeneste på alle skolenivåer Styrke rådgivningstjenesten og helsesøster-tjenesten på ungdomstrinnet	Styrke skolehelse-tjeneste	Flere omsorgsmedarbeiderne inn i skolen (helsesøster og miljøarbeidere)	Styrket skolehelse-tjeneste og mer tilgjengelig skolehelse-tjeneste. I videregående skole flyttes ansvaret til skolens eier			Offentlige skal kjøpe skolehelse-tjeneste og legetjeneste ved institusjonene av private leger/legesentra
<i>Tannhelse</i>	Bedre refusjonsordninger for tannbehandling; deler av tannlegeutgiftene dekket av det offentlige	Tilskudd til dem med svak økonomi	Gratis tannhelsetjeneste til flere økonomisk svake grupper				All tannbehandling (unntatt skjønnhetsbehandling) skal dekkes av det offentlige
<i>Medisinske oppgaver som offentlige ikke skal dekke</i>					<i>Enkelte mindre viktige operasjoner bør kunne utføres privat. Åpne for økt egenbetaling for enkelte tjenester</i>		<i>Kunstig befruktning, kosmetiske operasjoner, omskjæring</i>

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Egenandeler</i>	All egenbetaling for helsetjenester skal fjernes		Skjerme storbrukere av helse- og sosialtjenester mot egenandeler, herunder også egenandeler for hjemme-sykepleie	[Egenandelstak 2 for legemidler/tjenester som ikke er på blå resept]	<i>Friske bør akseptere noe høyere egenandeler for helsetjenester, men skjerme storbrukere av helsetjenester</i>	<i>Innføre egenandeler for enkelte lavt prioriterte tjenester</i> Skjerme kronikere og andre med stort behov for helsetjenester gjennom egenandelstak	Reduserte satser for egenandeler Skeptisk til egenandeler uten reduksjon i skatt og avgifter. Men beholdes når nødvendig for å begrense forbruket (f.eks. legebesøk) eller når den enkelte får vesentlige besparelser, f.eks. ved opphold på sykehjem Øke egenandeler ved risikosport
Arbeid og arbeidsløshet							
<i>Sysselsetting</i>	Arbeidslivet skal i større grad gi rom for personer med yrkeshemming, helseproblem og sosiale vansker	Aktiv politikk mot langtidsledighet, med tiltaksplasser Garantert arbeid/utdanning til dem under 25	Bruke funksjonsvurdering for at folk skal kunne arbeide Mulig å bli uføretrygdet mindre enn 50%	Få flere unge uføretrygdete over i arbeid, også personer med yrkeshemminger		Omorganisere arbeidsmarkedet til en kvalifiseringsetat, dyktiggjøre mennesker til arbeid Styrke ordning med lønns-subsidier til arbeidsgivere som ansetter personer med redusert arbeidsevne	<i>Ikke velferdsoppgave å skape kunstige arbeidsplasser for friske og arbeidsføre mennesker, da arbeidsledige på tiltak kan overta arbeidsoppgaver som ellers blir ivaretatt av det ordinære arbeidsmarkedet</i>
<i>Arbeidstid</i>	Normal-arbeidsdag på 6 timer/30 timers uke (med fleksibel utnyttelse over livsløp)			[Stimulere til fleksible arbeidstidsordninger]			

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Sykelønn</i>	Beholde dagens sykelønnsordning	Bevare sykelønnsordningen, men forebygge sykdom i arbeidslivet	Beholde 100% sykelønn fra første fraværsdag Bedre sykelønnsordningen for selvstendig næringsdrivende Bedre sykelønnsrettigheter for deltidsarbeidende Styrke forebyggende innsats mot høyt sykefravær	<i>Stramme inn sykelønnsordningen</i> , på en sosialt rettferdig måte (skjerme kronisk syke og foreldre med kronisk syke barn) Helsefremmende tiltak på arbeidsplasser	<i>Forsiktig innstramning i sykelønnsordningen</i> for å redusere veksten i sykelønnsutgifter Moderat egenandel for arbeidstakerne kombinert med lavere trygdeavgift og omlegging av arbeidsgiverperioden. Skjerme kronisk syke og ikke lønnsreduksjon ved fravær pga syke barn	<i>Egenandeler for sykelønnsordningen</i> (ikke ved fravær knyttet til egne barns sykdom)	<i>Karensdager i sykelønnsordningen</i>
<i>Videreutdanning for voksne</i>	Grunnskoleutdanning og videregående opplæring for voksne skal finansieres av det offentlige	Tilrettelegge for livslang læring, i kombinasjon med arbeid	Tilbud om etterutdanning og videreutdanning til alle, uansett alder, kjønn, bosted og økonomisk evne	Behov for et skikkelig løft i etter- og videreutdanningen for hele samfunnets og for den enkeltes skyld		Offentlig satsing på etter- og videreutdanning for å få arbeidstakere som har falt utenfor arbeidslivet, tilbake i arbeid	
Ungdom		Styrke psykososiale tjenester for unge	Sikre barn og unges kontakttelefon fortsatt drift Bedre økonomisk grunnlag for frivillige organisasjoner med arbeid blant barn og ungdom Gi ungdommen tilbud fritidsklubber eller former for "Ungdommens Hus" Oppfordre alle kommuner til å etablere oppsøkende, sosialt arbeid, f.eks. gjennom en utekontakt	[Styrke forebyggende arbeid. Styrke frivillige organisasjoner]	Styrke det forebyggende arbeidet mot rusmisbruk	Prioritere barne- og ungdomspsykiatrien, særlig rusproblematikk ved kombinert behov for psykiatrisk behandling. Tilbudet fra BUP må bli mye mer oversiktlig og lettere tilgjengelig Mer satsing på boligsparing for ungdom gjennom høyere skattefrie beløp	

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
Funksjonshemmede							
<i>Tilgjengelighet for funksjonshemmede</i>	<p>Lov som skal sikre funksjonshemmede tilgang til offentlige rom</p> <p>De skal ha like gode vilkår som andre til å delta i og oppleve kunst og kultur</p> <p>Alle skoler skal være tilgjengelige for barn og ungdom med funksjonshemninger</p>	<p>Legge til rette for fysisk adgang til offentlige og private bygg, bedre skyssordninger</p>	<p>Sikre funksjonshemmede tilgjengelighet til butikker, offentlig kommunikasjon, offentlige kontorer, kulturinstitusjoner, skoler etc.</p>	<p>Bygninger, transportmidler og uteområder må kunne benyttes av flest mulig</p>	<p>Sikre tilgjengelighet for funksjonshemmede gjennom tilgjengelighetsreform</p> <p>Offentlige bygg for universell tilgjengelighet; kulturtilbud og utesteder må tilpasses alle typer brukere. "Et samfunn for alle"</p>	<p>Fjerne flest mulig av hindringer for funksjonshemmede</p>	
<i>Arbeid for funksjonshemmede</i>	<p>Funksjonshemmede skal ha rett til bosted, utdanning, transportordninger, meningsfull sysselsetting og meningsfull fritid</p> <p>Rett til likeverdig opplæring i hele utdannings-systemet for funksjonshemmede</p>	<p>Arbeid i ordinære bedrifter for funksjonshemmede</p>	<p>Bedre tilretteleggingen av arbeidssituasjonen for funksjonshemmede</p>	<p>Tilpasset tilbud til funksjonshemmede om barnehage, skole, høyere utdanning, bolig og arbeidsliv</p>		<p>Øke yrkesaktivitet blant funksjonshemmede</p>	
<i>Bolig for funksjonshemmede</i>			<p>Sterkere offentlig innsats innenfor sosial boligbygging</p>	<p>De funksjonshemmede må få et tilpasset tilbud om barnehage, skole, høyere utdanning, bolig og arbeidsliv</p>		<p><i>Ikke subsidiere eller regulere prisen på alminnelige utleieboliger, men heller gi direkte støtte til leietagere med spesielle behov, eller bidra til at det bygges utleieboliger utelukkende for leietagere i en spesiell livssituasjon</i></p>	<p>Tilbud om tilrettelagte boliger/ omsorgsboliger til funksjonshemmede</p> <p>Driftstilskudd til kommuner i seks år når de flytter unge funksjonshemmede ut av institusjon</p> <p>Unge pleietrengende og handikappede skal få tilbud om egne tilrettelagte boliger/ omsorgsboliger, ikke plasseres i alders- og sykehjem</p>

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Personlig assistent for funksjonshemmede</i>	Økt kommunal satsing på personlige assistenter og støttekontakt	”arbeid med bistand og annen personlig støtte”		Rett til personlig assistent og opplæring når særlig hjelpebehov			Utvidet bruk av personlige assistenter
Trygd og sosialhjelp							
<i>Sosialhjelp</i>	Minstestandard for sosialhjelp Kommunene pålegges å ikke regne barnetrygd, kontantstøtte og engangsstønad ved fødsel som inntekt ved søknad om sosialhjelp	<i>Sosialhjelp midlertidig</i> , tilbakeføre mottaker til arbeid/utdanning	Gi sosialhjelpsmottakere hjelp til å komme ut i arbeid Holde barnetrygden utenom ved utregning av sosialhjelpstøtte Bedre bostøtten for vanskeligstilte barnefamilier i de største byene	Skattesystemet og velferdsordningene må gjøre det mer lønnsomt å arbeide enn å motta overføringer Fleksible arbeidsordninger og bedre mulighet for å kombinere arbeid og trygd		<i>Stille krav til alle, ut fra hver enkelts evner og ressurser</i> <i>Sette den enkelte i stand til å bli selvhjulpne</i>	<i>Stramme inn sosiale tjenester, kun de som virkelig har behov, skal få sosialhjelp og kun som overgangsortning</i> <i>Sosialstønad skal ikke overstige minstepensjon</i> <i>Alle statlige overføringer tas med som inntektsgrunnlag ved beregning av økonomisk sosialhjelp</i> Sosialhjelp gjøres til statlig ansvar, finansiert over statsbudsjettet Arbeidsplikt som motytelse for offentlig understøttelse innføres bare der det åpenbart ikke vil fortrengte ordinær arbeidskraft

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Uføretrygd</i>		<p><i>Regler som oppmuntrer til lønnsarbeid, med fleksibelt trygdesystem</i></p> <p>Lettere å kombinere trygd og arbeid uten å tape inntekt</p>	<p>Mykere arbeidslinje, med økt bruk av lønns-tilskudd, og en mer fleksibel uføretrygd</p> <p>Bedre mulighetene for å kombinere arbeid og trygd</p> <p>Muliggjøre uføretrygding under 50%</p> <p><i>Uføretrygde for periode og så vurdere på nytt</i></p> <p><i>Fleksible ordninger hvor det lønner seg å arbeide, arbeidsgiver skal ikke tape på å ansette folk med nedsatt arbeidsevne</i></p>	<p>Bedre muligheter til kombinert arbeid og trygd</p> <p>Må være mer lønnsomt å arbeide enn å motta trygd</p>	<p>Det må være lettere å kunne kombinere arbeid og trygd, blant annet for å forhindre at mange går over på full uføretrygd</p> <p>Lønnstilskudd for at arbeidstakere som ikke kan arbeide fullt ut, kan bidra i arbeidslivet</p>	<p><i>Uføretrygdene jevnlig gjennomgå vurdering med tanke på tilbakeføring til arbeidslivet</i></p>	
<i>Garantert minsteinntekt</i>	Utrede samfunnslønn		Utrede garantert minsteinntekt		Prøve samordning av de ulike sosiale- og trygdeytelsene i garantert minsteinntekt for dem som er utenfor arbeidsmarkedet (må lønne seg å arbeide og kostnadene holdes innenfor eksisterende rammer for overføringer)		
Internasjonal solidaritet							
<i>Internasjonal fattigdom</i>		Kamp mot internasjonal fattigdom		Bekjempe internasjonal fattigdom			

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Uhjelp og bistand</i>	Norge skal yte to prosent av BNP til en mer rettferdig fordeling av makt og økonomiske goder i verden Deler av oljefondet skal brukes til å stimulere solidarisk bankvirksomhet og næringsbygging i de fattige landene Nasjonale tiltak for flyktninger skal ikke føres på u-hjelpsbudsjettet	Holde fast ved målet om å trappe opp ODA-baserte (Official Development Aid) bistand til én prosent av bruttonasjonalinntekten i løpet av stortingsperioden	Straks øke U-hjelpen til 1 prosent av BNP, og ha et langsiktig mål om 1,5 prosent Overføre deler av oljefondet til nytt u-hjelpsfond, avkastningen skal gå til u-hjelp	Styrke bistanden til fattige land		Høyt nivå på bistand til de fattigste deler av verden (kombinert med krav til mottakerland) Humanitær bistand til kriseområder	Bidrag til uhjelp ikke som del av skatt, men frivillig Rent humanitær u-hjelp ved naturkatastrofer og krigshandlinger
<i>Gjeldssanering</i>	Slette gjeld fattige land har til Norge	Rask gjeldslette og 100 % avvikling av fattige lands gjeld. Gjeldsavvikling kobles til krav om demokrati-reformer	Slette ulandenes gjeld til Norge	Utviklingslandenes gjeld må ned		Positiv til gjeldsavskrivning for de fattigste landene (kombinert med krav om menneskerettigheter og økonomisk politikk)	[Ønsker gjeldssanering, da gjelden hindrer landene i å ivareta egen utvikling]
<i>Fri verdenshandel</i>		Sikre ulandene bedre markedsadgang i industriland, samt skjerme ulands markeder for industrioppbygging Fjerne mengdebegrensninger på import fra aller fattigste landene				Arbeide for langt friere verdenshandel	

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
Multietnisitet i Norge							
<i>Innvandringspolitikk</i>	<p>Mindre restriktiv tolking og praktisering av flyktningebegrepet i FN's flyktningekonvensjon</p> <p>Ta imot flere kvoteflyktninger</p> <p>Utvide grunnlaget for å få innvilget asylstatus i Norge. Arbeide for at det kan søkes asyl utenfor landets grenser</p> <p>Opphold på humanitært grunnlag skal gi samme rett til å få familien hit som asylstatus</p>	<p>Alle asylsøkere som kommer til Norge fra hjemlandet, skal få beskyttelse, basert på individuell behandling</p> <p>Norge bør være villig til å ta imot flere overføringsflyktninger, basert på anbefalinger fra FN's høykommissær for flyktninger</p>	<p>Kommuner skal ikke kunne nekte å ta imot mindreårige flyktninger hvis fosterforeldre eller beredskapshjem er funnet</p> <p>Alle asylmottak skal sette i gang fadderordninger i samarbeid med organisasjoner og enkeltpersoner i lokalmiljøet</p>	<p>Øke antall overføringsflyktninger, styrke asylretten</p> <p>Kommunene må ta imot flere flyktninger enn i dag, med tilfredsstillende kompensasjon</p>	<p>Mer liberal flyktninge- og asylopolitikk</p> <p>Antall kvoteflyktninger bør økes</p>		<p>Restriktiv innvandringspolitikk</p>
<i>Språkopplæring og skole</i>		<p>Obligatorisk norskopplæring, gjennomføres i rimelig tid etter ankomst til Norge</p> <p>Skal omfatte flyktninger, asylsøkere og dem som får oppholdstillatelse gjennom familiegjenforening</p> <p>Innvandrere som mangler norskkunnskaper etter lang tid, bør få tilbud om språkopplæring</p> <p>Individuell tilpasning og intensive tilbud</p>	<p>Styrke morsmåls- og norskopplæringen for fremmedspråklige minoriteter, med tilpasset norskundervisning for kvinner (ambulerende undervisning og barnepass)</p> <p>Flyktningepolitikk i Norge skal ikke belastes u-hjelpsbudsjettet</p> <p>Ressurser til kommunene for å gi asylsøkere og flyktninger tilfredsstillende bolig, skole og arbeid</p>	<p><i>Norskopplæring obligatorisk</i> for alle med opphold, også familie-gjenforening</p>	<p>Undervisnings-tilbud av så god kvalitet og så omfattende at minoriteter kan tilegne seg gode norskkunnskaper</p> <p>Skoleverket må settes bedre i stand til å ta imot nye elevgrupper, bl.a. gjennom kompetanseheving av personalet og tilføring av ressurser</p> <p><i>Krav om at de som ønsker å bosette seg i Norge gjør sitt beste for å tilegne seg gode norskkunnskaper</i></p>	<p><i>Alle nyankomne fremmedspråklige skal gjennomføre norskopplæring for å kvalifisere den enkelte til å greie seg både i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.</i></p> <p><i>Språkopplæring bør lede frem til en test som kvalifiserer til videreutdanning eller til arbeidslivet</i></p>	<p>Barn med innvandrerbakgrunn skal ha et godt tilbud om norskopplæring, men ikke morsmålsopplæring <i>finansiert av det offentlige</i></p>

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
<i>Arbeid</i>	Likestilling av etniske minoriteter i arbeidslivet	Forbedret opplegg for godkjenning av tidligere utdanning og bedre muligheten til å bygge videre på denne Fadderordninger	Styrke etniske minoriteters rettsstilling på arbeidsmarkedet Statlige næringsstøtteordninger gi nødvendig hjelp også til etniske minoriteter	Offentlige må ansette flere innvandrere Videreutvikle fadderordninger i næringsliv, norskopplæring i kombinasjon med arbeid			
<i>Stønader</i>			Alle bosatt i Norge skal være sosialforsikret med lovbestemt rett til kontantstønader ved sykdom, omsorgspermisjon, arbeidsløshet, uførhet, alderdom og tap av forsørger	Satse sterkere på integrering av eldre innvandrere og gi mer informasjon om de norske velferdsordningene			
<i>Samer</i>	Utvide det samiske forvaltningsområdet der en stor del av folket er samer Øke bevilgninger til tospråklig praksis i kommuner og fylkeskommuner	I dialog med Sametinget sikre samisk fremtid, med materielt grunnlag for både tradisjonelle samiske næringer og moderne arbeidsplasser Barnehagetilbud for samiske barn tilpasset deres språk og kultur Støtte den samiske idrettsbevegelsen Fremme likestilling mellom samisk og norsk kultur	Gi alle samiske barn rett til undervisning i og på samisk i grunnskolen	Opprette Finnmark Grunnforvaltning for å sikre samenes rettigheter og videreutvikle Finnmark som et flerkulturelt samfunn			<i>Avskaffe sametinget</i>

	Sosialistisk Venstreparti	Arbeiderpartiet	Senterpartiet	Kristelig Folkeparti	Venstre	Høyre	Fremskrittspartiet
Kommune-økonomi	Kommunenes økonomi må styrkes og handlefriheten økes	Øke overføringer til kommuner Mer rettferdig fordeling kommunene imellom	Styrke kommunene med frie midler, bl.a. øke kommunenes andel av skatteøre og redusere øremerkingen Fjerne det kommunale underskuddet fra og med 2002. Få en kommunal gjeldssaneringsordning Store statlige reformer må kompenseres fullt ut av staten	Redusert bruk av øremerkede midler Sikre godt samsvar mellom nye pålagte oppgaver og midler som avsettes fra staten			Økt kommunal kontroll over egne inntekter og utgifter Grunnleggende velferdsgoder som helse- og sosialtjenester og utdanning sikres ved stykkprisfinansiering fra staten Statens økonomiske utjevning mellom kommunene reduseres og baseres i større grad på objektive kriterier

Tabellen vil ikke bli inngående analysert i dette notatet, den er snarere ment å gi en nyttig oversikt over sentrale punkter i partienes partiprogram. Noen sentrale momenter skal imidlertid trekkes fram.

3.3 Generelle trekk i valgprogrammernes standpunkt til velferdsstaten

Mens den tradisjonelle politiske skalaen fra høyre til venstre har mistet en del av sin relevans når man vil forstå kontroverser i moderne politikk (for eksempel i miljøspørsmål), er dette skillet fortsatt gyldig i valgprogrammernes kommentarer til velferdsstatens oppgaver. De såkalte sentrumspartiene, og særlig Senterpartiet, svekker imidlertid en slik forståelse av norsk politikk. Senterpartiet viser i sitt valgprogram store ambisjoner på vegne av velferdsstaten. Det er i realiteten to nye partier, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, som sørger for at den tradisjonelle politiske skalaen fra høyre til venstre fortsatt har mening. Mens sosialdemokratene (Arbeiderpartiet) og de tradisjonelt konservative (Høyre) har beveget seg i retning av midten av det moderne politiske spekteret, har to nye partier overtatt de mer radikale standpunktene. Dette er i det minste riktig så lenge vi snakker om skrift. I tale er ikke forskjellene mellom Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstrepartiets utsagn om velferdsstaten like tydelige. Men her holder vi oss til valgprogram.

3.3.1 Oppgaver for velferdsstaten

Som de refererte standpunktene i Tabell 3.2 viser, har en rekke velferdsgoder gitt av det offentlige bred oppslutning fra stortingspartiene. Noen viktige tendenser er:

- Likeverdig *helsetjeneste* til alle, uavhengig av sosial bakgrunn og bosted, har bred støtte (selv om alle, med unntak for Sosialistisk Venstreparti og til en viss grad Fremskrittspartiet, går inn for egenandeler på helsetjenester)
- Gratis *skolegang* for barn og ungdom har bred oppslutning
- Flere av partiene peker på et behov for en styrket *skolehelsetjeneste*
- Det er bred oppslutning om at *eldre* skal ha valgfrihet i boligløsning, samtidig som flere partier peker på behov for en styrket eldreomsorg
- Det er bred tverrpolitisk enighet om at kårerne for *funksjonshemmede* skal bedres, både når det gjelder tilgjengelighet til bygninger og funksjonshemmedes yrkesaktivitet
- Full *barnehagedekning* er et politisk mål med bred oppslutning
- Partiene påpeker behov for at *barnevernet* bevares, flere ser samtidig behov for å styrke denne delen av tjenesteytingen i kommunene
- *Husbanken* har bred oppslutning, enkelte ønsker samtidig en styrket Husbank og en rekke partier går inn for at Husbanken i større grad skal være behovsrettet (særlig innrettet mot førstegangsetablere)
- De som uttaler seg om standarden på *skolebygg*, ønsker at standarden heves gjennom oppussing, samtidig som de fleste partiene vil ha en sterk IT- satsing for skolene
- Med unntak av Høyre, gjør partiene det klart at de ønsker en styrket *studiefinansiering* gjennom Statens lånekasse for utdanning

Sentrale oppgave for en velferdsstat som helsevesen, eldreomsorg, skolevesen, barnehager og til en viss grad subsidiering av boliger for avgrensede grupper har dermed bred støtte blant norske politiske partier, selv om partiene ser for seg ulik styrke i tiltak på disse sentrale områdene for velferdsstaten. En del andre offentlige ytelsler finner ikke like bred støtte i partienes valgprogram, men likevel oppslutning fra flere partier.

- Halvparten av partiene sier i sine valgprogram fra 2001 eksplisitt at de vil bekjempe fattigdom i Norge. Samtidig fremmes ulike forslag som på forskjellige måter skal legge opp til en styrket *famliøkonomi* gjennom høyere offentlige subsidier (eller gjennom lavere skatt). Enslige forsørgere er en gruppe som nevnes spesielt, videre blir økte fødslelspenger trukket fram.
- Flertallet av partiene framhaver et behov for økt støtte gjennom *omsorgslønn* til familier som tar seg av pleietrengende familiemedlemmer. Venstre foreslår også pensjonspoeng for slikt arbeid.
- I varierende grad går de fleste partiene inn for økt *boligbygging*, særlig for studenter (med styrket offentlig støtte til studentboliger). De fleste av partiene går (om enn i varierende grad) også inn for tiltak som innebærer regulerte eller subsidierte *bokostnader*
- Flere partier indikerer økt offentlig støtte til drift av *barnehager*, samtidig som det også kommer forslag fra to partier (Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) om mer fleksible åpningstider eller døgnåpne barnehager.

- Flere av partiene fremmer (ulike typer) forslag som skal gi et styrket tilbud innen *skolefritidsordninger*
- Flere partier påpeker et behov for økt innsats for *barn med lærevansker*
- Noen partier trekker fram behovet for bedre *pensjonsordninger* for enkelte grupper, ikke minst hjemmearbeidende
- Flere partier trekker fram *tannhelsetjeneste* som et område hvor det offentlige bør yte mer støtte
- To av partiene (Senterpartiet og særlig Sosialistisk Venstreparti) går inn for *reduisert arbeidstid*. Sosialistisk Venstreparti har programfestet et krav om en normalarbeidsdag på 6 timer.

Selv om man kan finne mye enighet i partienes syn på behovet for velferdsytelser fra det offentlige, er det også forskjeller mellom partiene. Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er de partiene som i sine valgprogram går lengst i å ønske seg økt engasjement fra velferdsstaten. Ser vi så på spørsmålet om grenser for velferdsstatens ytelser eller krav til mottakere av offentlige ytelser, er det klare ulikheter mellom partiene.

3.3.2 Grenser for velferdsstatens ytelser

De fleste partiene har lettere for å trekke fram offentlige ytelser som må bevares eller som må styrkes, enn å påpeke hvilke ytelser velferdsstaten eventuelt etter deres mening kan nedjustere eller unnlate å ta opp i sitt totale tilbud. Dette er imidlertid ikke bare et spørsmål om å selge seg best mulig i et valgprogram (og dermed tendensen til å unnlate å ta opp mindre populære standpunkter). Det er klare ideologiske skiller på dette punktet. Høyre og Fremskrittspartiet markerer at velferdsstatens engasjement ikke skal bli totalt og altomfattende, mens Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i sine valgprogram presenterer en grunnleggende positiv holdning til et sterkt offentlig engasjement på mange områder, uten markante tegn til å vise til besparelser innen velferdsstatens inngrep.³

Enkelte partier skisserer krav til mottakere av velferdsytelser, men også det bare i begrenset grad. På en rekke punkter ønsker partier også organisatoriske endringer, dels med den hensikt å gjøre ytelsene bedre for mottakere av velferdstjenester, dels for å redusere utgiftene for det offentlige.

Listen nedenfor gjengir noen viktige punkter hvor valgprogram peker på muligheter for innsparinger eller prioriteringer. Jeg har her valgt å se bort fra spørsmål om private skoler og private sykehus finansiert av det offentlige, siden den samfunnsøkonomiske effekten av disse kan være uklar. (Tabell 3.2 gjengir imidlertid en del sentrale standpunkt til offentlig velferd formidlet via private tjenesteytere.)

- For å motvirke den sterke veksten i *trygde- og pensjonsytelser*, påpeker flere partier et behov for fleksibilitet og løsninger som kombinerer trygd, pensjon eller sosialhjelp med deltakelse i lønnsarbeid.

³ Sosialistisk Venstreparti vil imidlertid redusere utgiftene til forsvaret, noe som vil inngå i et totalt regnskap.

- Mens flere partier ønsker økte ressurser til *helsetjenesten* generelt, viser mange av partienes kommentarer til helsetjenesten et ønske om prioriteringer og helhetlig tenkning innen denne sektoren.
- *Egenandeler*, særlig for helsetjenester, trekkes fram som et viktig middel for å begrense etterspørsel. (Sosialistisk Venstreparti går imidlertid på sin side inn for at all egenbetaling for helsetjenester skal fjernes.)
- Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ønsker (i varierende grad) en innstramning av den eksisterende *sykelønnsordningen*, som i dag gir full lønn fra første sykdomsdag.
- Enkelte partier ønsker *private pensjonsordninger* velkommen. (Selv om dette foreløpig ikke blir uttalt, kan private pensjonsordninger på sikt kanskje brukes som argument for begrensninger i ytelsene fra det offentlige til eldre, ikke bare som en kompensasjon for de problemer Folketrygden i dag møter med å finansiere pensjoner.)
- Sosialistisk Venstreparti ønsker å fjerne *kontantstøtten* (mens Fremskrittspartiet vil inkludere den og andre ytelser i en økt barnetrygd)
- Fremskrittspartiet går imot at *driften av barnehager* skal være et offentlig ansvar

Som vi ser, er det få henvisninger i valgprogram til ønsker om konkrete innsparinger, samtidig som mange av disse er innrettet mot statens utgifter. Kommunene har dermed ikke så mye å hente i valgprogram hvis de vil bruke disse for å søke etter argumenter for nedskjæringer på bestemte områder. Med unntak av Fremskrittspartiet og til en viss grad Høyre, setter partienes valgprogram i liten grad grenser for velferdsstatens ytelser. Men Høyre og særlig Fremskrittspartiet vil på sin side ha skatter og avgifter redusert. Så i den grad man mener at velferdsstaten trenger å ha en streng strategi for balanse mellom inntekter og utgifter, kan andre partier argumentere for at Høyre og Fremskrittspartiet står overfor liknende problemer med grensesettinger som de øvrige partiene. (Nå framhever Høyre og Fremskrittspartiet at skattelettelser skal bidra til økt sysselsetting og dermed redusert behov for offentlige stønader. Dette er imidlertid ikke en diskusjon som hører hjemme i dette notatet.)

3.3.3 En universell velferdsstat

Velferdsstaten er i dag universell i sin innretning, det vil si at sentrale ytelser i prinsippet skal komme alle til gode, uavhengig av behov. Alle foreldre med tilstrekkelig unge barn boende hjemme får barnetrygd, uavhengig av hvilken inntekt de selv har. Alle barn, uavhengig av foreldrenes inntekt, har rett til gratis skolegang. Og alle, uavhengig av deres egen økonomiske evne, har krav på helsetjenester hvor det offentlige dekker mesteparten av regningen.

Sosialistisk Venstreparti er en sterk forsvare av en slik universell velferdsstat. Under overskriften ”rettferdig fordeling” skriver Sosialistisk Venstreparti (Valgprogram 2001, s. 40):

Målet er et samfunn bygd på solidaritet. Den beste måten å forsvare velferdsstaten på er å arbeide for at tjenestene har høy kvalitet og er tilgjengelige for alle.

En liknende holdning finner vi også hos Arbeiderpartiet. Men Arbeiderpartiet poengterer også at velferdsstaten står overfor betydelige utfordringer (Valgprogram 2001, s 4). En ”økende levestandard gjør at kravene til velferdstjenestene vokser”, samtidig som ”stadig flere har råd til å kjøpe private velferdsløsninger”. Dermed kan ”folks vilje til å slutte opp om felles skole, helsetjenester og omsorgs- og trygdeordninger” bli redusert. Her formulerer Arbeiderpartiet et politisk prisnipp:

Vi kan ikke akseptere at noen ikke får ta del i velstandsutviklingen, samtidig som de mest velstående melder seg ut av fellesskapet. Vi må motvirke en slik undergraving av solidariteten som vår velferd bygger på.

Mens Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet er forsvarere av en universell velferdsstat, formidler Fremskrittspartiet og Venstre et noe annet syn. Venstre skriver i sitt valgprogram fra 2001 (s. 90):

Venstre mener det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens velferdsstat bidrar til rettferdighet og omfordeling, og til å heve livsstandarden for de svakeste. Ordninger som ble til i en tid da flertallets levestandard var lav, er ikke nødvendigvis de rette i en tid hvor flertallet lever i materiell velstand, mens et mindretall faller utenfor. Barn lever fremdeles i fattigdom i velferds-Norge. En voksende gruppe uføre og langtidsledige har for dårlige levekår. I storbyene lever bostedsløse og mennesker med rusproblemer og psykiske lidelser under for dårlige forhold. Mange mennesker faller mellom to stoler fordi de ikke ’passer inn’ hos noen av de offentlige tjenestene som yter hjelp. For Venstre er det et særlig ansvar å se og lytte til disse når samfunnet skal reformeres, og det er her den sterkeste velferdssatsningen nå må komme. Et samfunn er ikke bedre enn det tilbudet det gir sine svakeste.

Blant stortingspartiene er det som nevnt Fremskrittspartiet som klarest trekker grenser for velferdsstaten. Under overskriften *Velferdssamfunnet* gjengir partiet sitt grunnleggende syn i prinsippprogrammet. Her distanserer partiet seg fra en velferdsstat som er basert på universelle ytelser. (Formuleringene er identiske i prinsippprogram fra 1996, 1997 og 2001, dessuten dukket det samme avsnittet opp i valgprogrammet fra 1997):

Fremskrittspartiet mener at det er en offentlig oppgave å sikre en minimumslevestandard, men at det ikke er tilstrekkelig ressurser til dette, dersom velferdsgoder også skal deles ut til de mange som ikke trenger dem. Dersom stadig flere velferdsgoder knyttes til arbeidstakerrollen, blir det ikke nok igjen til dem som av forskjellige grunner faller utenfor arbeidsmarkedet.

Fremskrittspartiets prinsippprogram poengterer dermed at dagens sosialpolitikk er for generell og vidtfavnende, samtidig som de uten arbeid har en tendens til å bli for lite ivaretatt. Enkeltmennesker og familier bør ha behov for hjelp for å være berettiget til bistand fra samfunnet. Fremskrittspartiet hevder videre i sitt prinsippprogram at dagens sosialpolitikk tar oppmerksomheten bort fra dem som trenger hjelpen mest, når hele grupper av befolkningen blir definert som støtteberettigede i en eller annen sammenheng.

3.4 Partier ikke representert på Stortinget

For å avgrense undersøkelsens omfang, var det naturlig å konsentrere seg om landsdekkende partier representert på Stortinget. Det er også disse som vil prege

velferdsstatens orientering. Blant øvrige landsdekkende partier er imidlertid Rød Valgallianse i en særstilling, ved at det lett kan bli representert på Stortinget.

Selv om forskjellene mellom Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse i realiteten kan være store, har disse partienes prinsipielle standpunkt til velferdsstaten klare likhetstrekk. Både Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse ser velferdsstaten som tjenlig for en kapitalistisk økonomi, ved at den reduserer konflikter i samfunnet. Hos Rød Valgallianse heter det (Prinsippprogram 2001, s 13):

De velferdsgodene vi har opparbeidet etter 2. verdenskrig har vært en del av klassekompromisset som har gitt herskerklassen et fredelig arbeidsliv med få streiker og konflikter. Flertallet av befolkningen i Norge i etterkrigstiden har opplevd denne typen 'velferdsstat' og oppfattet den som i hovedsak god.

Begge partier påpeker også at velferdsstaten er viktig for kvinners yrkesaktivitet. Generelt går Rød Valgallianse inn for en sterk velferdsstat og ønsker at en større del av statsoverskuddet i Norges oljebaserte økonomi skal tilføres kommunene.

Velferdsstaten har imidlertid også sine erklærte motstandere blant partier utenfor Stortinget. *Kristent samlingsparti* går løs på selve grunnlaget for velferdsstaten – sosial forsikring (Valgprogram 2001, s 96):

På mer prinsipielt grunnlag kan man spørre om det er en offentlig oppgave å bestemme i hvilken grad enkeltmennesker skal forsikre seg mot sykdom og alderdom. Og å drive forsikringsvirksomhet i så stor stil. Private forsikringsselskaper i konkurranse med hverandre vil kanskje være mer profesjonelle på dette? Vi ser allerede nå at det offentlige fristes til å betale mindre ut enn det som er betalt inn.

På den andre siden kan vi ta med et sitat fra *Sosialdemokratene*, som i sine folkelige formuleringer kan gjenspeile en sentral kritikk mot ønsket om å begrense velferdsstatens utgifter av hensyn til framtidige generasjoners behov, samtidig som partiet trekker fram det de ser som et eksempel på økende forskjellene i velferds-Norge (Prinsippprogram 2001, s. 15):

Det er udemokratisk å nekte de eldre noen kroner av den oljeformuen de har vært med på å skape. Hvorfor skal de lide i totalt urimelige økonomiske vilkår. Det er en skam for velferdssamfunnet Norge. Politikere har sannelig trygget sin egen alderdom. De gir seg selv pensjoner de aller fleste andre bare kan drømme om. I år 2000 øket de sine egne pensjoner med kr. 33.000 pr. år. Lignende økninger blir det i tiden fremover, det har de også sørget for.

3.5 Kort konklusjon om partiprogrammene

Sentrale goder i velferdsstaten har bred oppslutning blant de større partiene i Norge. Det gjelder både for helsetjenester, skolegang, tjenester for eldre og funksjonshemmede, samt støtte til barnefamilier. Grenser for velferdsstatens ytelser er derimot lite framme i partiprogrammene, men flere partier tar likevel opp behovet for å begrense kostnadsveksten.

Valgprogrammene skal samle velgere. Velgere kan bli vanskeligere å nå hvis man forteller dem hva de ikke skal få av offentlige goder. Slike strategiske vurderinger hos

forfatterne av valgprogram kan være én forklaring på at stortingspartier i sine valgprogram er såpass tilbakeholdne med å drøfte grenser for velferdsstatens ytelser. En alternativ innfallsvinkel kan derfor være å se på standpunkter formulert av partier i posisjon (stortingsmeldinger) og av partienes representanter på stortinget når de debatter slike meldinger. De neste to kapitlene gjør det; først ser vi på trekk i ni stortingsmeldinger.

4 Gjennomgang av noen stortingsmeldinger

I den andre delen av dataanalysen gikk jeg gjennom noen utvalgte stortingsmeldinger. Hensikten var å undersøke om disse meldingene på sine respektive områder trakk grenser som eventuelt skulle settes for ytelser fra velferdsstaten og dessuten om det ble formulert krav overfor mottakere av velferdsytelser. Etter avtale med KS ble følgende stortingsmeldinger valgt:

- St.meld. nr. 35 (1994-95): Velferdsmeldingen,
- St.meld. nr. 17 (1996-97): Om innvandring og det flerkulturelle Norge
- St.meld. nr. 8 (1998-99): Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001
- St.meld. nr. 50 (1998-99): Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge
- St.meld. nr. 17 (2000-2001): Asyl- og flyktningpolitikken i Norge
- St.meld. nr. 31 (2001-2002): Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen «Fra hus til hender»
- St.meld. nr. 39 (2001-2002): Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge
- St.meld. nr. 6 (2002-2003): Tiltaksplan mot fattigdom
- St.meld. nr. 16 (2002-2003): Resept for et sunnere Norge

Det er åpenbart at disse meldingene ikke kan gi et representativt bilde av alle Stortingsmeldinger som omhandler velferdsstaten. Formålet var langt mer beskjedent enn som så. Basert på spørsmål fra KS om politikere i liten grad tegner grenser for velferdsstatens ytelser, var problemstillingen enkel: Finner vi i forholdsvis nye stortingsmeldinger at det formuleres grenser for velferdsstatens ytelser?

Valg av stortingsmeldinger var dermed basert på at de skulle være av relativ ny dato, eller representere nye problemstillinger for velferdsstaten. I tillegg ble den noe eldre Velferdsmeldingen fra 1995 trukket inn, fordi denne eksplisitt var innrettet mot velferdsstaten som helhet.

I tråd med ønsket fra Kommunenes Sentralforbund, begynte jeg analysen med å søke etter bestemte ord i Stortingsmeldinger. Konklusjonen etter disse søkene ble at denne type analysemetode var lite tilfredsstillende for å få et bilde av innholdet i stortingsmeldingene. Årsaken var at det rett og slett manglet entydige og søkbare begreper for å gi en egnet indikasjon på innholdet i meldingene.

Jeg valgte derfor å konsentrere meg om en mer tradisjonell gjennomgang av teksten. Jeg leste større deler av teksten for å finne fram til avsnitt som beskrev eventuelle grenser for offentlige ytelser og krav til brukere. I tillegg så jeg etter verdiorienteringer uttrykt gjennom teksten i meldingen.

4.1 Verdier formulert som retningsgivende i stortingsmeldingene

Velferdsmeldingen fra Brundtlandregjeringen i 1995 er, på bakgrunn av sitt forholdsvis vide utgangspunkt, opptatt av å diskutere verdimesse spørsmål og behovet for å prioritere mellom ulike hensyn i velferdspolitikken. Her er rettferdighet, utjevning, trygghet og likestilling nøkkelbegreper. Samfunnet skal være *rettferdig* og tilstrebe en rettferdig fordeling ved å sørge for arbeid for den enkelte, samtidig som hele befolkningen skal sikres gode levekår. *Likestilling* mellom kjønnene skal ivaretas ved å innrette velferdsordningene slik at de øker kvinners muligheter til å delta i arbeidslivet og ved at både menn og kvinner får anledning til å ta omsorg for barna (her trekkes meldingen fram offentlig barnehage tilbud, skolefritidsordninger og fødselspenger).

Velferdsmeldingen ser for seg at alle gjennom *trygghet* og rettferdig fordeling skal ha muligheter til å utvikle og bruke sine evner, samt at de får frihet til å treffe sine egne valg og ivareta egne livsvilkår. Dette krever ifølge meldingen gode velferdsordninger som omfatter alle (det vil si en universell velferdsstat).

Samtidig påpeker meldingen at offentlige velferdsordninger tjener stabiliteten i det moderne samfunn. Gode velferdsordninger bidrar til sosial og økonomisk stabilitet ved at et samfunn med rettferdighet og trygghet forebygger og demper sosiale motsetninger og konflikter.

I den praktiske politikk som Velferdsmeldingen skisserer, står *arbeidslinjen* sentralt – flest mulig mennesker skal være i lønnet arbeid. Arbeidslinjen skal både gi velferd for den enkelte som blir i stand til å ta vare på seg selv, og skape et økonomisk fundament for velferdsstaten. Velferdsmeldingen understreker på denne måten at velferdsstaten må være bærekraftig.⁴

Utjammingsmeldinga fra 1999, St.meld. nr. 50 (1998-99), er opptatt av å bidra til mest mulig *likhet*. En slik likhet i samfunnet sees som en verdi i seg selv, og kobles til *rettferdighet*. Men meldingen påpeker, på samme måte som Velferdsmeldingen, også at reduserte sosiale forskjeller bidrar til stabilitet i samfunnet:

Regjeringa vil med denne meldinga varsle strategiar og tiltak med sikte på å redusere uønskte skilnader i økonomiske ressursar og levekår, med særleg vekt på å betre tilhøva for dei dårlegaste stilte. Eit samfunn utan store økonomiske og sosiale skilnader er ein verdi i seg sjølv, samtidig som det kan medverke til å nå andre samfunns mål. Det kan medverke til å dempe og forebygge sosiale konflikhtar. Sosiale konflikhtar kan føre til sosial uro og kriminalitet og påføre store problem og kostnader for samfunnet, samstundes som det skaper påkjenningar for den enkelte. Små skilnader

⁴ Som del av arbeidet for å sørge for at velferdsstaten også på sikt er økonomisk bærekraftig, ville regjeringen at Statens petroleumsfond skulle omplassere midler for å skape bedre avkastning. Svaret ble å plassere penger i aksjer. I dag har plassering av penger i aksjer skapt økonomiske problemer for en rekke kommuner.

medverkar til større samhold og felleskap. Den beste strategien for å oppnå god fordeling er å sikre arbeid til alle.

Mennesker som av ulike grunner blir fattige, vil dermed være en sentral målgruppe for velferdsstatens ytelser. Så sier også den neste meldingen vi tar for oss, **Fattigdomsmeldingen**, St.meld. nr. 6 (2002-2003), følgende: "Det offentlige har et ansvar for å legge til rette for at alle får like muligheter og vilkår for å skaffe seg gode levekår." Videre poengterer denne meldingen (lagt fram av regjeringen Bondevik 2 med Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre) følgende: "Alle skal gis like muligheter ut fra den enkeltes evner, ressurser og forutsetninger." I denne meldingen trekkes *menneskeverdet* fram som en sentral verdi:

Det er uverdig at enkeltpersoner opplever fattigdom i det norske velferdssamfunnet. Alle mennesker har uendelig verdi, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn og kulturell og religiøs tilhørighet.

Regjeringen Bondevik 2 tegner i denne meldingen sågar en visjon om at "ingen skal leve i fattigdom i Norge". Tiltaksplanen mot fattigdom sees derfor som et første skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats.

I Fattigdomsmeldingen blir fattige barnefamilier trukket fram som en gruppe som bør prioriteres. Den samme regjeringen hadde tidligere vist sitt engasjement for barnefamilier gjennom stortingsmeldingen "**Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge**", St.meld. nr. 39 (2001-2002). Her ble verdisynet bak meldingen presentert på følgende måte:

Politikken for barn og unge skal ha sin verdiforankring i de samme prinsipper som bør gjelde for det norske samfunnet generelt; respekt for menneskeverdet, likeverdstankegangen, solidaritet med de svake, verdsetting av personlig ansvar og medansvar for fellesskapet, frihet for enkeltmennesket, familien som trygghets-, verdi- og læringsfellesskap, toleranse, respekt for mangfold og annerledeshet, valgfrihet og ytringsfrihet. Mennesket, både voksne og barn, har så vel materielle som åndelige behov.

Mens innsatsen for barn og unge i denne meldingen blir begrunnet med verdihenvisninger som kan sies å være allmenngyldige for velferdsstaten, finner man i en melding om eldre fra samme år og fra samme regjering, **Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen**, St.meld. nr. 31 (2001-2002), i mindre grad henvisning til verdier. Her står behov hos de eldre sentralt i drøftingen, men meldingen ser det i som nødvendig å ha en ytterligere argumentasjon for at velferdsstaten skal ivareta disse behovene. Ønsket om å prioritere Eldres behov kan i dag være såpass politisk anerkjent at man ikke trenger noen bred argumentasjon for at velferdsstaten fortsatt skal sette eldre høyt på prioriteringslisten.

Funksjonshemmede er en annen gruppe som sies å skulle bli opprioritert i velferdsstatens ytelser. Denne utviklingen var tydelig allerede i Velferdsmeldingen. **Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001**, St.meld. nr. 8 (1998-99), lagt fram av regjeringen Bondevik 1 (med partiene Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre) førte dette videre. Her er både *deltakelse* for funksjonshemmede og *likeverd* mellom mennesker nøkkelbegreper. På samme måte som fattigdomsmeldingen, trakk denne meldingen fram *menneskeverd* som en sentral verdi. Fordi "alle menneske er like verdifulle og har det same menneskeverd" (s. 8) må de også "sikrast same høve til å delta i aktivitetar i samfunnet ut frå egne føresetnader" (s. 8). Stortingsmeldingen poengterer dermed at funksjonshemming ikke innebærer noe mindrevord; funksjonshemmede skal tvert om ha

samme muligheter til livsutfoldelse som funksjonsfriske. På denne bakgrunnen uttrykker regjeringen et ambisiøst mål om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede. Dette standpunkter blir også uttrykt med følgende slående formulering (s. 8):

Menneske med funksjonshemming har same grunnleggjande behov som andre menneske. Det er ikkje behova, men løysningane som er annleis.

For funksjonshemming er ingen gitt størrelse. Meldingen antyder at funksjonshemming bør sees som sosialt skapt (s 8):

Til grunn for denne meldinga ligg ei forståing av funksjonshemming som eit mishøve mellom individet sine føresetnader og krav frå miljøet og samfunnet si side [...].

Stortingsmeldingen vil derfor at hensynet til funksjonshemmede skal inkluderes i vanlig planlegging, noe som den mener er gjort i for liten grad tidligere. Her skal ikke bare det offentlige tilbud i form av bygninger, transport og kulturtilbud tilpasses funksjonshemmedes behov. Også arbeidslivet skal ta hensyn til funksjonshemmedes rettigheter: ”Ei hovudline skal vere å innrette arbeidslivet slik at funksjonshemming ikkje fører til yrkeshemming.” (s 38)

Stortingsmeldingen fremmer det syn at funksjonshemmede har krav på at planleggingen legger til rette for deres behov. Men her er det ifølge meldingen ikke snakk om almisser fra det offentlige til en liten gruppe (s 11):

Eit fysisk godt utforma miljø kjem barn og småbarnsførelde, eldre og menneske med mellombels skadar til gode, anten det dreier seg om bussar med lågt golv, eller tydeleg merking av offentlege område som td er fri for trapper.

Den forholdsvis nye stortingsmeldingen **Resept for et sunnere Norge**, St.meld. nr. 16 (2002-2003), (lagt fram av regjeringen Bondevik 2), tar utgangspunkt i god *folkehelse* som verdi; hensikten er å ”gi folkehelsearbeidet et løft”, hvor man får et sunnere Norge og *økt levealder*. Samtidig ligger også *likhet* og *likestilling* innbakt som verdireferanser i meldingen. Man vil ”reduere helseforskjeller mellom sosiale lag, etniske grupper og kjønn”. Det innebærer for eksempel at det tidvis skal brukes ulike virkemidler overfor kvinner og menn, fordi et bestemt tiltak kan ha forskjellig effekt for de to kjønnene.

Velferds-Norge må forholde seg til flere demografiske endringer enn eldrebølgen. Det må ikke minst kunne håndtere at vi er på vei til å få en flerkulturell befolkning.

Innvandringsmeldingen, St.meld. nr. 17 (1996-97), lagt fram av den daværende Arbeiderpartiregjeringen, poengterer behov for *integrering*, *likestilling* og *deltakelse*. På denne måten skal det norske samfunn få del i innvandreres ressurser og erfaringer. Meldingen er videre opptatt av *toleranse* mellom sosiale grupper for å kunne motvirke diskriminering av innvandrergupper.

Samtidig understreker meldingen at verdier i det tradisjonelt egalitære norske samfunnet skal bevares også i det flerkulturelle Norge. Likhet blir dermed framhevet som en sentral verdi også i politikken overfor innvandrergupper:

Det er et mål å motvirke at nye sosiale forskjeller, som følger skillet mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen, oppstår og sementeres. Med utgangspunkt i den generelle fordelings- og utjevningspolitikken vil regjeringen prioritere innsats rettet mot storbyområder med sammensatte problemer og mot særlig vanskeligstilte

grupper. Tiltak for gode oppvekstkår for barn og unge og trygge nærmiljøer vektlegges.

Likhet som ideal omfatter for denne meldingen også forholdet mellom kvinner og menn innen innvandrergrupper, basert på et tradisjonelt norsk mål om likestilling:

Der det er særlig nødvendig å forbedre situasjonen for kvinner med innvandrerbakgrunn, er spesielle tiltak for kvinner framhevet. Tiltak som foreslås i meldingen, skal være like tilgjengelige og relevante for kvinner som for menn. Det skal tas hensyn til at kvinners og menns behov ofte er forskjellige.

Man bruker dermed velferdsstatens idealer i møtet med det flerkulturelle samfunn. Dette kommer også til uttrykk i følgende sitat:

Regjeringens politikk bygger generelt på grunnverdiene *frihet, likhet og solidaritet*. Like muligheter til samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse, rettferdig fordeling og full sysselsetting, likestilling mellom kvinner og menn og utjevning av levekår er overordnede mål for regjeringens politikk på alle samfunnsområder.

Men likhetsidealet i det norske samfunn skal ikke innebære motstand mot et gryende kulturelt mangfold. Stortingsmeldingen trekker som nevnt fram *toleranse* som en viktig verdi og rettesnor. Her poengterer den også at kulturelle forskjeller skal kunne bevares:

Det er mange måter å være norsk på. Ved aktivt å framheve at alle har like stor rett til å bringe med seg sine verdier og tradisjoner inn i fellesskapet, styrkes grunnlaget for samhörighet.

4.2 Grenser for velferd

Stortingsmeldingene som er tatt opp i dette kapitlet, skisserer en rekke konkrete tiltak for å ivareta ulike velferdsbehov. I mindre grad sier de eksplisitt hvor det går grenser for det offentliges engasjement. Dette gjelder imidlertid primært for de meldingene i utvalget som konsentrerer seg om avgrensede gruppers behov. Ser vi på Velferdsmeldingen fra 1995 (lagt fram av Arbeiderpartiet) og Utjamningsmelding fra 1999 (lagt fram av Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre), finner vi et helt annet bilde.

I **Velferdsmeldingen** har vi på den ene siden retningslinjer for universelle velferdsordninger og forsterket innsats for blant andre eldre og funksjonshemmede.⁵ Velferdsmeldingen poengterer imidlertid også behovet for å se på muligheter for innsparinger. I Velferdsmeldingen ligger hensynet til den totale økonomien innebygget ved at denne meldingen vil bidra til at det offentlige unngår lånefinansiert forbruk, som etter meldingens syn vil være ensbetydende med å belaste framtidige generasjoner med utgiftene.

Velferdsmeldingen fokuserer på den såkalte arbeidslinjen, som blant annet skal gi reduserte utgifter til trygd og stønad. Et uttrykk for arbeidslinjen er at både trygd og stønad som følge av funksjonshemming skal kombineres med arbeid; her skal partene i

⁵ Velferdsmeldingen skisserer en betydelig økning i innsatsen for eldre og for funksjonshemmede. En tiltakspakke skulle blant annet omfatte økte tilskudd til nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser, til enerom i institusjoner, til kommunale pleie- og omsorgstjenester, og til botilskudd for pensjonister.

arbeidslivet ”i større grad bli stimulert til å åpne arbeidslivet for funksjonshemmede og yrkeshemmede som har falt ut av arbeidslivet”. Videre blir det i denne meldingen varslet at den daværende regjeringen ville gå inn for å øke fleksibiliteten i pensjonsordninger og stimulere eldre til å fortsette i lønnsarbeid både før og etter vanlig pensjonsalder (før og etter fylte 67 år). For å motivere til arbeid, foreslo den daværende regjeringen også å gå bort fra kravet om minst 50 prosent uførhet for å få uførepensjon.

Velferdsmeldingen skisserer også reduserte ytelser for noen avgrensede grupper, hvor reglene etter regjeringens oppfatning trengte en tilpasning. For eksempel ville regjeringen at grunnpensjonen til pensjonister med selvforsørget ektefelle skulle reduseres fra 1 til 3/4 G. Videre ville regjeringen ha en nedjustering av tilleggspensjonsopptjening til gjenlevende ektefelle med egen uføre- eller alderspensjon. Ikke minst gikk regjeringen inn for at skatten for pensjonister med midlere og høyere inntekter skulle tilnærmes skatten for lønntakere i andre aldersgrupper med tilsvarende inntekter. Velferdsmeldingen summerer selv opp denne politiske linjen:

Noen av de tiltakene Regjeringen foreslår i denne meldingen, vil føre til lavere utgifter for det offentlige. Andre tiltak vil isolert sett føre til merutgifter. Samlet sett er omleggingene innrettet slik at de skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme på lengre sikt. Regjeringens økonomiske politikk og en vellykket arbeidslinje vil bidra til høyere yrkesdeltakelse, og dermed til større verdiskaping i arbeidslivet, høyere skatteinntekter og mindre vekst i offentlige utgifter.

Også **Utjamningsmeldinga** er opptatt av at velferdsordningene skal være økonomisk bærekraftig:

I tillegg til meir kortsiktige stabiliseringsomsyn, må ein ved utforminga av den økonomiske politikken i dag ta inn over seg dei langsiktige utfordringane med ein aldrande folkesetnad og eit sterkt aukande pensjonisttal. Delen med personar over 67 år er rekna til å auke frå 14 pst. av befolkninga i 1995 til 21 pst. i 2050. Makroøkonomiske framskrivingar viser at vekstutsiktene i åra framover er moderate, bl.a. som følge av ei gradvis nedtrapping av oljeverksemda etter hundreårsskiftet og svak vekst i arbeidsstyrken etter 2010.

Utgangspunktet er igjen behovet for å ha en ”stabil og sunn økonomi”, og meldingen referer til prinsippet om å la overskuddet fra oljevirksomheten komme den framtidige eldrebølgen til gode. Samtidig går Utjamningsmeldinga inn for å bruke en ”meir rettferdig skattelegging” for å tilstrebe det erklærte målet for meldingen, nemlig mer likhet – etter at utviklingen i det norske samfunn har gått den motsatte vei. Videre skal tiltak innen boligpolitikk og trygd/stønader bidra til sosial utjevning. Også i denne meldingen står målsettingen om å få flest mulig i lønnet arbeid sentralt. Slik sysselsetting skal bidra til samfunnets verdiskaping, men også bidra til individuell velferd. Meldingen går dermed generelt inn for å ”støtte opp under målet om at den enkelte på litt sikt kan bli sjølvforsørgd i størst mogleg grad”.

Reduksjoner i universelle ytelser kan være ment å komme dem med størst behov til gode. En slik gruppe er de fattige. Men når man skal forfølge en politisk målsetting om å hjelpe fattige eller bekjempe fattigdom, er man avhengig av å ha en definisjon av fattigdom. Denne definisjonen kan i seg selv bidra til å trekke en grense for offentlige velferdsytelser. **Fattigdomsmeldingen** fra 2002 tar utgangspunkt i en vanlig definisjon av fattigdom: Grensen ved fattigdom blir her satt ved en inntekt på 50 prosent av medianinntekten, over tre år. Dette innebærer å se fattigdom som relativ – i forhold til inntekt

hos den øvrige befolkningen. En annen (og langt mindre entydig) definisjon av fattigdom blir også trukket fram i denne meldingen: De som på grunn av begrensede økonomiske midler ”i lengre tid ikke får dekket grunnleggende behov”, blir ansett som fattige.

Fattigdomsmeldingen skisserer en rekke målrettede tiltak for å avhjelpe fattigdom. Slike målrettede tiltak inkluderer arbeidsmarkedstiltak, bostøtteordninger, rusmiddelpolitikk, bruk av overgangsstonad mot fattigdom, storbytiltak for ungdom, og tiltak mot rasisme og diskriminering av minoriteter. Det blir poengtert at det er et offentlig ansvar å sikre tilstrekkelig levestandard og meningsfylt aktivitet og samfunnsdeltakelse.

Grensesettingen i denne meldingen ligger dels i definisjonen av fattigdom, dels ved at Fattigdomsmeldingen legger opp til tidsbegrenset uførestønad. Dermed skal ikke alle uførestønader være varige. For å følge opp dette initiativet, som i praksis innebærer et forsøk på å avgrense ytelser fra Folketrygden, ønsker regjeringen et arbeidsliv som er mer inkluderende overfor personer med en viss grad av uførhet.

Men meldingen varsler også at vanskeligstilte barnefamilier skal være en prioritert målgruppe i innsatsen for å bekjempe fattigdom. Det innebærer tilsynelatende at enslige uten barn skal være en relativt sett nedprioritert gruppe. Så vidt jeg kan se, drøfter imidlertid ikke meldingen dette. På den andre siden påpeker meldingen selv at både ”enslige under 45 år og enslige forsørgere er sterkt overrepresentert i denne gruppen [fattige] sammenliknet med befolkningen for øvrig.”

Tiltak som regjeringen Bondevik 2 skisserte i Fattigdomsmeldingen, gikk i realiteten hånd i hånd med en del budsjettmessige nedskjæringer i generelle velferdsytelser fra den samme regjeringen. I påfølgende kommentarer til Fattigdomsmeldingen fra Stortingets talerstol ble dette et viktig poeng, noe vi skal komme tilbake til.

Verken stortingsmeldingen **Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge** eller **Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen** ser ut til å være opptatt av å trekke klare grenser for ytelser fra velferdsstaten. Det samme gjelder for stortingsmeldingen **Om handlingsplan for funksjonshemma**. Målet i denne stortingsmeldingen er snarere ambisiøst:

Målet med ei universell utforming er at alle menneske kan bruke dei same fysiske løysingane, i så stor utstrekning som mogeleg, anten det er bygningar, uteareal, kommunikasjonsmiddel eller hushaldsartiklar. (s 11)

Hva som faller inn under ”i så stor utstrekning som mulig”, er imidlertid uklart. Her åpner nok meldingen for svært ulike tolkninger. I prinsippet er svært mye mulig – er det da de tekniske muligheten som setter rammer, eller det økonomien? Meningene vil være svært ulike om hvor de økonomiske grensene går.

Mens en rekke offentlige dokumenter (herunder NOUer) har drøftet behovet for prioriteringer mellom medisinske behandlingsopplegg for ulike typer sykdom, tar **Resept for et sunnere Norge** fatt i et noe annet spørsmål: Forebygging av sykdommer. Dette utgangspunktet for meldingen innebærer et ønske om prioriteringer og effektiv ressursutnyttelse. Forebygging skal gi økt folkehelse og redusere behovet for å behandle personer med livsstilssykdommer. Sett fra denne synsvinkelen angir denne meldingen en slags grense: Ønsket om å redusere behovet for innsats i behandlingen av sykdommer som er relatert til livsstil. For velferdsstaten gir dette imidlertid neppe reduserte utgifter, snarere tvert om – som følge av økt livslengde i befolkningen. Økt livslengde gir økt behov for hjelp og pleie til gamle. Dette skal vi komme tilbake til i siste kapittel.

Innvandringsmeldingen fra 1997 er på sin side opptatt av et økonomisk problem knyttet til innvandring. En del sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn kan bli værende i sosialhjelp selv om de egentlig har forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Dette ønsker meldingen å motvirke:

Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven har i mange tilfeller blitt en form for langvarig inntektssikring. Regjeringen vil ta initiativ til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, blir styrket og tydeliggjort. Som et ledd i dette vil alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i de første fem årene etter bosetting, bli vurdert.

4.3 Noen eksempler på krav til mottakere

De økonomiske kostnadene ved velferdsytelser kan begrenses gjennom å fastslå at bestemte oppgaver faller utenfor det offentliges ansvar eller ved å sette normer (grenser) for når det offentlige skal gripe inn for å hjelpe (definisjonen av fattigdomsgrense kan være et eksempel). En tredje tilnærming er å stille krav overfor mottakere av velferdsytelser. Slike krav kan omfatte egenandeler, men også krav om at mottakeren gjør en egeninnsats – for eksempel for å komme ut av arbeidsløshet.

I **Velferdsmeldingen** fra 1995 går som nevnt *arbeidslinjen* igjen som en rød tråd. Dette gjelder også når vi ser på krav overfor mottakere av velferdsytelser. Gjennom å ha høyest mulig sysselsetting, skal man ikke bare sørge for at enkeltmennesker får velferd og samtidig legge grunnlaget for at velferdsstaten kanskje bli økonomisk bærekraftig. Arbeidslinjen presentert i Velferdsmeldingen inkluderer også krav overfor mottakere av velferdsytelser:

Fellesskapets evne til å yte er avhengig av at vi også yter noe til fellesskapet. Den enkelte har selv et ansvar for egen livssituasjon og for å utnytte de muligheter som samfunnet gir. Hjelp til selvhjelp er derfor et viktig mål i velferdspolitikken. Det innebærer at flest mulig skal settes i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og at mennesker med sosiale problemer og sviktende helse skal settes i stand til å klare seg selv best mulig til daglig. Å ta ansvar for hverandre i familie, nærmiljø og lokalsamfunn er en naturlig del av det norske velferdssamfunnet; en kvalitet som det er viktig å ta vare på.

Et konkret eksempel fra meldingen er enslige forsørgere. Disse får forespeilet en rekke tiltak med velferdsøkning: Forlenget foreldrepermisjon og tidskontoordning, økt barnehageutbygging, innføring av skoletilbud for seksåringer og etablering av skolefritidsordninger, samt at det generelt skal bli lettere å kombinere yrkesaktivitet med omsorg for barn. Samtidig skal trygdestønadene til enslige forsørgere legges om for å stimulere økonomisk til arbeid, utdanning og selvforsørging. Videre skal stønadstiden for enslige småbarnsforeldre kortes ned, mens summen gitt for de første leveårene til barnet skulle økes.

En liknende linje skisserer meldingen overfor unge arbeidsledige. Ungdomsgarantien, som garanterte at ungdom fikk tilbud om arbeidsmarkedstiltak hvis de ikke hadde arbeid og ikke var under utdanning, blir i meldingen foreslått utvidet til også å gjelde for ledige mellom 20 og 24 år. Men samtidig poengterer meldingen at det i større grad skulle være mulig å stille krav om aktivitet når unge arbeidsledige får økonomisk sosialhjelp.

Krav i Velferdsmeldingen rettes for øvrig også til kommunene. Velferdsmeldingen krever prioritering fra kommunenes side:

De langsiktige makroøkonomiske beregningene gir grunnlag for begrenset vekst i ressursbruken i kommuneforvaltningen. [Dette betyr] at en framover vil stå overfor sterkere krav til effektiv ressursbruk og strammere prioritering mellom oppgaver enn tidligere.

Utjammingsmeldinga poengterer at egenandeler i helse eller pleie- og omsorgssektoren (eller brukerbetaling mer generelt, som det kalles i meldingen) kan slå uheldig ut for storbrukere av slike tjenester. Derfor vil regjeringen se på muligheten for å skjerme disse bedre, med ønske om å iverksette målrettede tiltak for enkelte grupper. Men vi kan også finne et avsnitt i meldingen som varsler skjerpede krav overfor eldre:

Auka privat kjøpekraft blant eldre kan gje grunnlag for høve til å finansiere delar av den auka etterspørselen etter offentlege tenester ved auka brukarbetaling. Dette må i tilfelle vurderast på måtar som gjer gode fordelingspolitiske verknader.

Ovefor innvandrere poengterer Utjammingsmeldinga følgende:

Det er framleis eit problem at mange innvandrarak blir gåande lenge på sosialhjelp etter at dei er komne til landet. [...] Sosialhjelp som hovudkjelde til forsørging i denne første perioden kan verke passiviserande, og gje feil signal til nykomarane om kva innsats som er venta av den enkelte. Regjeringa ønskjer derfor å styrkje bindeleddet mellom offentlege ytingar og deltaking i kvalifisering. Ein måte å gjere dette på er å innføre ein særkild introduksjonsstønad for innvandrarak som nyleg har kome til Noreg.

Basert på sitt ønske om å opprettholde den økonomiske bærekraften i velferdssamfunnet, trekker også Utjammingsmeldinga fram ”eit inntektspolitisk samarbeid som skal medverke til moderat pris- og kostnadsvekst”.

Vil kommunen stille krav overfor mottakere av ytelser, finner de en viss støtte i flere stortingsmeldinger. Mens **Fattigdomsmeldinga** poengterer at fattiges rettigheter innebærer at de har krav på bistand, sees den fattige ikke bare som en mottaker av velferdsytelser. Det stilles også krav om egeninnsats, samtidig som et slik krav formidles som et positivt verdisyn på vegne av fattige: ”Å stille krav er et uttrykk for respekt og tro på enkeltmennesket.” Meldinga peker imidlertid på at barn i fattige familier ikke møtes med tilsvarende krav om egenansvar: ”Barn har ikke muligheter til å påvirke sin økonomiske situasjon.”

Et annet eksempel på krav overfor mottakere av ytelser, finner vi i de to meldingene knyttet til innvandring. Stortingsmeldinga om **Asyl- og flyktningepolitikk** retter krav til asylanter og flyktinger i forbindelse med språkopplæring. Opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere skisseres her så vel som en rettighet som en plikt; deltakelsen i slike kurs skal være obligatorisk.

Innvandringsmeldinga tar på sin side opp en annen type krav. På den ene siden poengteres det vanlige moment at ”Deltakelse på like vilkår forutsetter at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet.” Innvandringsmeldinga har imidlertid også krav til innvandrergupper om å tilpasse seg norsk kultur. Mens meldinga poengterer innvandrergupperes rett til å ta vare på sitt kulturelle særpreg, setter den grenser for dette

særpreget når det kommer i konflikt med verdier som inngår i det norske samfunnet. Dette gjelder for motstanden mot tvangsekteskap:

Det må utvikles metoder for å formidle informasjon om familiepolitikk og likestilling i samarbeid med innvandrerne selv og deres organisasjoner.

Men det gjelder også for et mer allment krav om likestilling mellom kjønnene:

Barne- og familiedepartementet vil innhente dokumentasjon for å vurdere hva som kan gjøres for å hindre tvangsekteskap.

4.4 Kommentar til stortingsmeldingene

Som allerede poengtert: Prosjektet har tatt for seg få stortingsmeldinger og for det meste konsentrert seg om nylig ferdigstilte meldinger, ut fra et ønske om å fokusere på momenter fra dagens politikk. Denne begrensende rammen for prosjektet innebærer at vi ikke kan trekke konklusjoner om i hvilken grad regjeringenes meldinger generelt markerer grenser for velferdsstatens ytelser.

Men vi ser likevel en tendens blant de meldingene som inngår i utvalget: Den bekymring som lå til grunn for oppdraget til dette prosjektet – sentrale politikere angir ikke grenser for velferdsstatens ytelser – får bare i begrenset grad støtte når vi ser på disse stortingsmeldingene under ett. Det er imidlertid primært de to generelle meldingene som Velferdsmeldingen og Utjammingsmeldinga som diskuterer behovet for å ha grenser for velferdsstatens ytelser.

Sett fra kommunenes side kan dette være for lite. De instanser som må ta utgiftene for nye satsinger i velferdsstaten (for eksempel for funksjonshemmede) vil være opptatt av hvor grenser skal trekkes.

Det er dermed et separat spørsmål om den ekspansjonen for velferdsstaten som meldingene indikerer, dekkes opp av redusert innsats på andre områder (eller økte bevilgninger til tjenesteytere). Dette er en problemstilling som det foreliggende prosjektet ikke kunne gå inn på, gitt tidsrammene for arbeidet. I den foreliggende undersøkelsen får vi nøye oss med å fastslå at ja, det formuleres en del grenser for ytelser og krav overfor mottakere av velferdsytelser. Men kritikere kan på sin side hevde at de grenser for ytelsene som skisseres, ikke er tilstrekkelig, gitt den økonomiske situasjonen for dem som skal stå for de velferdstjenestene Stortinget legger opp til.

5 Stortingsmøter om en handlingsplan og en tiltaksplan

Dette kapitlet referer stortingsmøter som tok opp tiltaksplan og handlingsplan innrettet mot spesifikke grupper: fattige og funksjonshemmede. Valget av stortingsdebatter ble tatt i samarbeid med KS.

Valget å se på stortingsinnlegg om bare disse to meldingene var preget dels av knappe tidsrammer for arbeidet, dels av et ønske om å se på debatter som tok utgangspunkt i relativt nye stortingsmeldinger. En annen aktuell kandidat blant stortingsmeldingene referert i forrige kapittel, var Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge, men denne var ikke debattert i Stortinget ennå. Debatten om denne meldingen hadde vært interessant fordi dette vil ha vært en debatt om fremtiden for universelle velferdsytelser, samtidig som de eksisterende ytelsene her ofte ikke klarer å ivareta reelle behov i befolkningen.

Men også de to valgte stortingsmeldingene var nyttige for formålet med prosjektet. Stortingsinnlegg om Handlingsplan for funksjonshemma er interessante fordi denne stortingsmeldingen indikerer nye, og langt større ambisjoner på vegne av en minoritet i samfunnet. Debatten om Tiltaksplan mot fattigdom blir på sin side interessant fordi regjeringen gjennom et samtidig budsjett foreslo nedskjæringer i universelle ytelser fra velferdsstaten. Her var det med andre ord snakk om økte ytelser for to grupper, og for den ene meldingens vedkommende i realiteten også omprioriteringer innen velferdsstatens ytelser.

Et forsterket fokus på spesifikke grupper gjennom handlingsplaner eller tiltaksplaner er relevant for perspektivet lagt til grunn for dette prosjektet. Økt oppmerksomhet om spesielle gruppers behov kan ha konsekvenser for den totale økonomien i velferdsstaten. Videre vil utvidelser av hva som blir definert som rettigheter hos ulike grupper i befolkningen, kunne påvirke kommunenes evne til å innfri forventingene i befolkningen. Økte rettigheter kan skape problemer for kommunen når de økonomiske rammene ikke blir like ekspansive.

Meldingen om funksjonshemmede er åpenbart opptatt av rettigheter og vil formulere nye lover om planlegging som krever at tilgjengelighet for funksjonshemmede skal inngå i planleggingen. Men også Fattigdomsmeldingen kan sees i et slik lys. For her tegner regjeringen Bondevik 2 en visjon om at ”ingen skal leve i fattigdom i Norge”. Som regjeringen poengterer, skal tiltaksplanen mot fattigdom derfor sees som et første skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats mot fattigdom.

5.1 Stortingsmøte om Handlingsplan for funksjonshemma

Stortingsmeldingen om Handlingsplan for funksjonshemma, St.meld. nr. 8 (1998-99), er en noe spesiell melding. Den bygger på en innstilling fra Stortingets sosialkomité, og i sosialkomiteen hadde det vært tverrpolitisk enighet om det aller meste i deres handlingsplan. Planen var videre utarbeidet etter konsultasjoner med interesseorganisasjoner for funksjonshemmede. Ved at regjeringen så fremmet denne handlingsplanen som en stortingsmelding, fikk den ekstra tyngde.

Sosialkomiteen var opptatt av å fjerne hindringer for funksjonshemmedes deltakelse innen en rekke områder: transport, utdanning, fritidstilbud, kultur, arbeidsliv og ikke minst tilgjengelighet til bygninger og anlegg i alminnelighet. Ved hjelp av lover skulle det formuleres krav om fysisk tilgjengelighet til bygg både for privat og offentlig virksomhet. Meldingen la på denne måten opp til en reell innsats på vegne av de funksjonshemmede, med årlige rapporter om status på området.

5.1.1 Et møte preget av stor enighet

Handlingsplanen for funksjonshemmede ble tatt opp i Stortingsmøtet 16. februar 1999. Møtet bar preg av konsensus om det meste av planen, i tråd med den enighet som hadde preget sosialkomiteen. Representanter for Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre tok ordet; ingen av disse uttalte seg negativt eller grunnleggende kritisk om stortingsmeldingen. Noen sitater skal få illustrere stemningen. Først Arbeiderpartiet, som ga følgende hyllest:

Jeg [vil] starte med å gi sosialministeren ros for innholdet i planen. Den bygger riktignok på handlingsplanene fra den forrige regjering, men representerer også noen skritt framover som jeg synes statsråden skal ha honnør for.

Fra Sosialistisk Venstreparti ble det poengtert at ”Det er generell enighet i komiteen om mange av de mål man skal sette seg i forhold til funksjonshemmede”, mens Fremskrittspartiet understrekte at ”det er tverrpolitisk enighet om å bedre de funksjonshemmedes situasjon totalt i samfunnet.”

Dette syntes å varsle en betydelig innsats på vegne av de funksjonshemmede. Fra Kristelig Folkeparti ble det poengtert:

Som det går fram av redegjørelsen til saksordføreren, er det stor politisk enighet i denne saken. Når partiene forplikter seg så sterkt, gir det håp om at funksjonshemmede skal nå målet om full deltaking og likestilling, som stortingsmeldingen har som undertittel.

I tråd med meldingen, understreket flere av stortingsrepresentantene behovet for at arbeidslivet tilpasser seg de funksjonshemmedes behov (dette gjaldt også det offentlige som arbeidsgiver). Samtidig ble det pekt på at funksjonshemmedes muligheter til å kunne ta utdanning måtte forbedres, ikke minst av hensyn til deres framtidsutsikter på arbeidsmarkedet. Videre var talerne opptatt av den fysiske tilgjengelighet til bygninger, også det i tråd med meldingen. Flere av innleggsholderne påpekte de mangelfulle transportmuligheter som funksjonshemmede møter. Samtidig trakk en del representanter fram behovet for et betydelig bedre samarbeid på tvers av offentlige etater for å ivareta funksjonshemmedes behov.

Funksjonshemmede skulle få flere rettigheter, og de skulle gjennom brukermedvirkning få ta del i planleggingen som angikk dem selv. Samtidig ble det fra Kristelig Folkepartis side understreket at de funksjonshemmede skulle bli informert om sine rettigheter:

Skal brukermedvirkning og rettigheter ha noen verdi, er det avgjørende at de funksjonshemmede kjenner sine rettigheter. Det skal lages en CD-ROM, som blir et godt informasjonsverktøy og gir bedre mulighet for samarbeid, respekt og forståelse mellom bruker og den som tilrettelegger lokalmiljøet.

5.1.2 Med enkelte meningsforskjeller

Noe uenighet om konkrete vedtak var det imidlertid. Arbeiderpartiet var kritisk til at partiet bare fikk støtte fra Sosialistisk Venstreparti i kravet om å få innført retningslinjer for kvalitet og kvantitet innen *spesialtransport for funksjonshemmede*:

De funksjonshemmede har en soleklar rett til å kunne bruke tog, fly, trikk osv. Jeg er overrasket over at regjeringspartiene ikke har sluttet seg til Arbeiderpartiets og SVs forslag om å vurdere en innføring av retningslinjer for kvalitet og kvantitet på spesialtransport.

Sosialistisk Venstreparti sluttet på sin side også opp om et forslag fra Fremskrittspartiet om å la *høreapparater* være fritatt for egenandeler. Her fikk de imidlertid i realiteten langt på vei støtte av øvrige partier. Høyre, Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet foreslo at Regjeringen skulle vurdere om høreapparat kunne betraktes som et teknisk hjelpemiddel og komme inn under de samme regler for egenandeler som andre tekniske hjelpemidler.

Noe større uenighet var det om hvorvidt det var Stortingets oppgave å ta stilling til to konkrete behandlingsmetoder. Et flertall i sosialkomiteen, bestående av Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, hadde gått inn for å avsette midler til en bestemt *terapeutisk metode for barn og unge med cerebral parese* (den såkalte Petø-metoden, også kalt konduktiv opplæring). Uenigheten besto primært i hvorvidt Stortinget skulle forskuttere resultatet fra en arbeidsgruppe nedsatt av Sosial- og helsedepartementet.

Fremskrittspartiet ønsket videre at et *legemiddel* (Aricept), som gir midlertidig utsettelse i progresjonen i Alzheimer-symptomer, skulle settes på blå resept. Utspillet fra Fremskrittspartiet kom etter at Rikstrygdeverket foreløpig hadde sagt nei til blå resept for Aricept. Også her ble forslaget møtt med innvendingen at Stortinget ikke bør detaljstyre i faglige spørsmål.

5.1.3 Den økonomiske virkelighet

Handlingsplanen for funksjonshemmede var ambisiøs. Fremskrittspartiet fulgte da også opp med å understreke behovet for "en jevn og tilstrekkelig årlig ressurstilgang som gjør det mulig å gjennomføre de ulike forslag i planperioden".

Sosialistisk Venstreparti trakk på sin side fram eksempler på faktiske valg i den nylig gjennomførte budsjettbehandlingen, hvor partiet kunne peke på flere kutt med konsekvenser for funksjonshemmede. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti ga følgende kommentar:

Her ser man konsekvensen av en politikk når man skal sette inn midler. Vi kan være enige om målene, men det er få partier i denne salen som er villige til å sette inn midler. Jeg håper at vi ved neste korsvei, når vi nå står

så samlet i forhold til satsingen på funksjonshemmede, også kan stå samlet når vi skal bruke penger på den gruppen vi her har talt så varmt for.

Liknende tanker kom fra Arbeiderpartiet. En representant for Senterpartiet (som den gang satt i regjeringen) sa på sin side:

Jeg tror vi stadig må spørre oss om vi har tilstrekkelige ressurser på det økonomiske og øvrige plan til å løse alle de funksjonshemninger vi ser at samfunnet er beheftet med, innenfor ønskede tidsrammer. [...] Heldigvis kan vi se bred politisk enighet om målene i denne handlingsplanen, og da må vi også håpe at det er like stor enighet om prioriteringen for å nå disse.

Stortingsmøtet om handlingsplan for funksjonshemmede var dermed preget av bred godvilje for en gruppe som etter sosialkomiteens oppfatning i for liten grad hadde vært prioritert i velferds-Norge. Det var i langt mindre grad snakk om å vurdere hvor det måtte settes grenser for ambisjonene, samtidig som det ble svært tydelig i budsjettet at det likevel var klare grenser for innsatsen.

Den neste stortingsmeldingen vi skal se på, førte til langt større kontroverser mellom partiene. Her var stridens kjerne klar: prioriteringer og hvilke konsekvenser prioriteringer har.

5.2 Stortingsmøte om Tiltaksplan mot fattigdom

I den omfattende trontaledebatten 9. og 10. oktober 2002 tok en rekke innlegg opp Tiltaksplan mot fattigdom, St.meld. nr. 6 (2002-2003). Siden disse innleggene kom under en trontaledebatt, var det ikke alltid like lett å avgrense hvilke innlegg som drøftet fattigdomsmeldingen. Jeg så imidlertid nærmere på innlegg hvis jeg fant henvisninger til selve meldingen eller hvis jeg så at innlegget klart berørte problemstillingene relatert til fattigdomsmeldingen.

Synspunkter i til sammen 27 innlegg ble tatt med i analysen. Med unntak av et innlegg fra Senterpartiet, er innholdet i disse innleggende sammenfattet ved hjelp av tabellene nedenfor.

Innlegget fra Senterpartiet kritiserte som resten av opposisjonen at det ble gjort kutt i universelle velferdsytelser:

[Regjeringen gir] med den eine handa og ta igjen med den andre. Og dei tek ikkje berre igjen, dei tek femdobbelte igjen. Ingen er i tvil om at dei som vil merka sterkast dyrare medisinar og innstrammingar i dagpengeordning og uføretrygd, er dei som frå før har vanskar med å få det til å gå rundt.

Tabellene nedenfor omfatter synspunkter i både forberedte innlegg og replikker. Innlegg som nøyde seg med å kritisere regjeringen og unngikk å tilkjennegi egne valg, er ikke tatt med i denne oversikten.

I tabellene skiller jeg mellom innlegg fra regjeringspartiene og øvrige partier. Tabell 5.1 gir en oversikt over innleggene fra de tre regjeringspartiene. I alt 14 innlegg fra regjeringspartier (fordelt på 10 representanter) inngår i tabellen, de aller fleste av disse innleggene kom fra partiet Høyre. (Innlegg fra Kristelig Folkeparti og Venstre tok opp prioritering mellom målrettede og universelle ytelser, samt behovet for å motivere til arbeid.)

Regjeringspartiene, og i dette tilfellet særlig Høyre, uttalte seg i sine innlegg kritisk til den etablerte velferdsmodellen i Norge. Siden ordningene med universelle ytelser ikke hadde kunnet forhindre utvikling av fattigdom, var det nå behov for andre virkemidler. Derfor skulle økt satsing på målrettede ytelser kombineres med reduserte universelle ytelser. Dette ble samtidig presentert som en god omfordelingspolitikk: Man lar velferdsytelser fra det offentlige være innrettet mot dem med behov snarere enn mot alle andre.

I tråd med en slik argumentasjon, skulle for eksempel den universelle gravferdsstøtten avvikles (så får det offentlige anledning til å dekke gravferden fullt ut i de tilfellene hvor de pårørende trenger slik støtte). Kuttene i generelle velferdsytelser omfattet også redusert uførestønad, med den begrunnelse at det offentlige trengte å motivere til lønnsarbeid.

Kritikken fra opposisjonen gjaldt nettopp dette – nedskjæringer i eksisterende, universelle ytelser. Arbeiderpartiet understreket for egen del at de så mange gode målrettede tiltak i meldingen, men poengterte at disse måtte kombineres med universelle ytelser. Her var Arbeiderpartiet skjønt enig med Senterpartiet, også om ordvalg:

Man gir med den ene hånden, men tar mange ganger igjen med den andre.
Slik bekjemper man ikke fattigdom. Slik skaper man ny fattigdom.

Tabell 5.2 og Tabell 5.3 gjengir flere momenter fra innleggende til opposisjonen, hvor de fleste trakk i samme retning – et ønske om å bevare universelle ytelser.

Likevel, innleggene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og de tre regjeringspartiene hadde et vesentlig moment til felles: De argumenterte for en omfordeling som skulle gi mer til dem som i dag har minst. Partiene markerte på denne måten i det minste verbalt et felles verdigrunnlag: (1) Man ville hjelpe de fattige ut av fattigdom. (2) Man ville motvirke utvikling av ny fattigdom. De målrettede tiltakene møtte dermed støtte i Stortinget, blant opposisjonspartiene var det Arbeiderpartiet som klart uttrykte en slik støtte. Mens Høyre viste til at de universelle velferdsordninger som har kjennetegnet den norske velferdsstaten ikke har kunnet forhindre utviklingen av fattigdom, hevdet Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti at slike universelle velferdsordninger ikke måtte svekkes. Svekkede universelle velferdsgoder ville bare skape flere fattige.

Tabell 5.1 *Synspunkter fra regjeringspartier i debatten om Tiltaksplan mot fattigdom (tall i parentes viser til at flere enn ett innlegg som tok opp dette momentet)*

Regjeringspartier (14 innlegg, av 10 representanter)	
Standpunkt	Begrunnelser
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioritere målrettede tiltak for fattige framfor generelle velferdsgoder til alle (9) 	<p>Å prioritere betyr at en er nødt til å nedprioritere andre ting. Skal vi gjøre alt for alle, får vi ikke gjort noe for dem som trenger det mest. Det er god utjevningpolitikk at de fleste gir avkall på noen velferdsordninger.</p> <p>Fattigdommen er et resultat av sosialpolitikk som har vært mer opptatt av å støtte alle enn å hjelpe dem som trenger det</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Stoppe generell gravferdstøtte (3) 	<p>Et eksempel på målrettet prioritering av dem med behov</p> <p>De som trenger det, kan få finansiert gravferden, ikke bare få støtte</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Ikke generelt gratis skolebøker (2) 	<p>Heller skikkelig støtteordning for bøker til dem som trenger det. Gratis skolebøker til alle vil kreve mange år før en har utlånsordninger som gir ungdom lik tilgang på skolebøker.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Barnefamilier som trenger bostøtte skal få dette uavhengig av hvem som har finansiert boligen ▫ Bostedsløse skal få hjelp til å bo, ikke bare bolig 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidslinje, med sysselsetting som mål (6) ▫ Kvalifisering og arbeid for langtidsmottakere av sosialhjelp ▫ Bedre mulighet til å fullføre utdanning for enslige forsørgere ▫ Få flere uføretrygdede i arbeid gjennom økt satsing på reaktivisering og aktiv oppfølging av Trygdeetaten ▫ Redusert uførestønad (2) ▫ Uføregrad og dermed trygd skal reduseres når arbeidsinnsats øker (2) ▫ Fjerne regelen om at utførevurdering er blitt vurdert ift evne til husarbeid hjemme ▫ Styrke Aetat med 220 nye stillinger 	<p>Lønnsarbeid er et sentralt virkemiddel mot fattigdom. Dessuten har mennesker det bedre hvis de har arbeid</p> <p>Det viktigste skille i Norge går mellom dem som har og dem som ikke har arbeid</p> <p>Det skal lønne seg å arbeide</p> <p>Må sørge for at arbeid alltid lønner seg og unngå stønadsfeller hvor det er mer attraktivt å gå på stønad enn å ta arbeid eller å øke arbeidsinnsatsen. Nå taper de som tjener opp til 50.000 på å arbeide mer.</p> <p>Uføretrygd skal kompensere for bortfall av inntektsevne, ikke sikre dobbel inntekt</p> <p>Ordningen var kvinnediskriminerende</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skatte- og avgiftslettelser ▪ Stramt statsbudsjett 	<p>Trygger arbeidsplasser</p>

Tabell 5.2 *Standpunkt hos partier i opposisjon. Arbeiderpartiet (tall i parentes refererer til antallet innlegg som tok opp dette momentet)*

Arbeiderpartiet (6 innlegg, fra 5 representanter)	
Standpunkt	Begrunnelser
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Målrrettede tiltak i fattigdomsmeldingen må kombineres med universelle ordninger (2) <ul style="list-style-type: none"> ▫ Mot økningen i egenandeler (3) ▫ Beholde fritak fra egenandeler for uføre og pensjonister ▫ Ikke skjære ned på ytelser til uføre (2) ▫ Mot reduserte trygd til uføre ved inngang til arbeid ▫ Mot svekking av arbeidsledighetstrygd, f.eks. gjennom at ferietillegget fjernes (4) ▫ Gratis skolebøker ▫ Mot å fjerne gravferdstøtten ▫ For en kraftig opptrapping av bostøtten 	<p>Universelle ytelser kan forebygge utvikling av fattigdom. Nye tiltak skal nå finansieres gjennom å svekke fellesskapets evne til å forhindre at ny fattigdom skapes.</p> <p>Økningen av egenandeler koster dem som bruker medisiner, 780 mill. kroner. Det beløpet er mer enn dobbelt så mye som fattigdomspakken</p> <p>Rammer de fattige</p> <p>Det vil fjerne en muligheten til å prøve seg, sementerer en uføretrygden, og bidrar dermed ikke til sysselsetting</p> <p>Det vil gi en rekke nye sosialhjelpsmottakere, fordi mange arbeidsledige ikke lenger kan leve av den trygden de får.</p> <p>Kuttene rammer svake grupper</p> <p>Som ledd i mer rettferdig fordeling og løfte de vanskeligst stilte</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tilstrebe et samfunn med generelt små forskjeller 	Fattigdomsbekjempelse er kriminalitetsforebyggende
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeidslinje <ul style="list-style-type: none"> ▫ Individuelt tilpassede kvalifiseringstiltak for arbeidslivet et kjernepunkt. Innføre en ny rettighet, der den enkelte gjennom en kontrakt med det offentlige skal få tilpassede tiltak med mål om å kunne komme inn i arbeidsmarkedet. 	De fattige har som fellestrekk at de faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet.

Tabell 5.3 *Standpunkt hos partier i opposisjon. Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti (tall i parentes refererer til antallet innlegg som tok opp dette momentet)*

FrP (3 innlegg, fra 2 representanter)	
Standpunkt	Begrunnelser
Mer innsats for minstepensjonistene, det mangler helt i fattigdomsmeldingen (2)	Minstepensjonistene er en av de største gruppene fattige i landet
Bruke mer oljepenger	
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Mot å fjerne fritak fra egenandeler på blå resept for uføre- og alderspensjonister ▫ Bedre kår for syke ▫ Redusere strømvavgiften til staten 	Kunne ha hjulpet bl.a. den store delen av landets minstepensjonister som er fattige
SV (3 innlegg, fra 3 representanter)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vil bruke universelle ytelser 	Ønsker ikke veldelighetssamfunn der de fattigste må gå rundt og dokumentere at de er fattige, og så få bidrag fra staten
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Gratis skolebøker til alle 	Ønsker ikke at de fattigste skal måtte gå et sted for å få skolebøker eller penger til skolebøker, det er forbundet med skam og mange kvier seg for å gå slike steder.
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Generelt gratis skole uten krav om penger 	”Mest effektivt i forhold til å bekjempe fattigdom blant f.eks. barn og ungdom”
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Mot økte egenandeler (2) 	
<ul style="list-style-type: none"> ▫ Mot innstramninger for arbeidsledige og uføre 	Generelle mål bør være å minske forskjeller i samfunnet, også som virkemiddel mot fattigdom.

6 Oppsummering fra partiprogrammer og et utvalg stortingsmeldinger

Bakgrunnen for arbeidet presentert i dette notatet var et spørsmål reist av Kommunenes Sentralforbund: Setter stortingspolitikere grenser for velferdsstatens ytelser? Eller, sagt på en annen måte: Er de lite restriktive når det gjelder å love at ulike typer behov skal ivaretas ved hjelp av offentlige velferdsytelser, men mer tilbakeholdne når det gjelder å markere hva som ikke skal dekkes av det offentlige? Med dette utgangspunktet har jeg sett på partiprogram, stortingsmeldinger og to stortingsdebatter. I dette kapitlet skal jeg summere opp noen tendenser i de dokumenter jeg har sett på.

Tre ulike strategier er nærliggende som metoder for å begrense utgifter eller prioritere i velferdsstatens ytelser: (1) Politikere kan sette klare grenser som angir hva de *ikke* vil gi midler til eller definere grenser for hvor *mye* de vil gi til en gruppe velferdsmottakere, (2) de kan definere en norm for *når* innsatsen skal gis (for eksempel ved en viss fattigdomsgrense) eller over hvor lang tid en ytelse kan gis, og (3) å pålegge brukere av offentlige velferdstjenester å betale en egenandel eller møte mottakerne med andre krav.

Foruten disse tre mulighetene har vi også en fjerde strategi: Å arbeide for at behovet for velferdsytelser ikke oppstår, det vil si legge vekt på forebyggende innsats. Alle disse mulige strategiene er representert i materialet vi har sett på, om enn i begrenset grad. Nedenfor har jeg trukket fram noen eksempler.

1. Grenser for offentlige velferdsytelser

Vi har sett flere eksempler på at det trekkes grenser for velferdsytelser. Fremskrittspartiet går i sitt valgprogram mot at kunstig befruktning, kosmetiske operasjoner og omskjæring av gutter skal finansieres av det offentlige helsevesen (Venstre nevner på sin side at ”mindre viktige operasjoner” kan utføres privat.) Fremskrittspartiet (og til en viss grad Høyre) går imot at morsmålsopplæring for minoriteter skal finansieres av det offentlige og Fremskrittspartiet tar avstand fra ”å skape kunstige arbeidsplasser for friske og arbeidsføre mennesker”. Sosialistisk Venstreparti gjør det klart at partiet vil fjerne kontantstøtten, mens Høyre påpeker at partiet ikke vil ha rentestøtte ved tilbakebetaling av studielån. Videre avviste Fremskrittspartiet i sitt valgprogram at driften av barnehager skal finansieres av det offentlige, men partiet har i det såkalte barnehageforliket våren 2003 gått inn for en maksimumspris på barnehageplasser.

Blant stortingsmeldinger vi har sett på, finner vi at Velferdsmeldingen trekker en del grenser. Denne stortingsmeldingen gikk inn for flere reduksjoner i ytelser (samtidig som andre offentlige velferdstjenester ble styrket). Gjennom Velferdsmeldingen gikk Arbeiderpartiregjeringen blant annet inn for at grunnpensjonen til pensjonister med selvforørget ektefelle skulle reduseres fra 1 til 3/4 G. Videre ville denne regjeringen ha en nedjustering av tilleggspensjonsopptjening til gjenlevende ektefelle med egen uføre- eller alderspensjon. Og ikke minst gikk den inn for at eldre skulle miste det privilegium

egne skatteregler ga dem; regjeringen ville at skatten for pensjonister med midlere og høyere inntekter skulle bli mer lik skatten for lønnstakere i andre aldersgrupper med tilsvarende inntekter.

Men ikke alle slike grenser for ytelser fra velferdsstaten blir uttalt like klart. Når Fattigdomsmeldingen varsler at vanskeligstilte barnefamilier skal prioriteres, innebærer det tilsynelatende at enslige uten barn (og enslige som betaler barnebidrag) vil bli en relativt sett nedprioritert gruppe. På den andre siden kan debatten om Fattigdomsmeldingen illustrere at regjeringspartiene i regjeringen Bondevik 2 ønsker å nedprioritere enkelte generelle velferdsytelser (til protester fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, som mener at universelle ytelser er nødvendig for å motvirke utvikling av fattigdom). Med utgangspunkt i faktiske prioriteringer gjort i statsbudsjettet, argumenterte representanter for regjeringspartiene for ikke å gi gratis skolebøker til alle (men til dem som har behov for slik støtte), avvikle den generelle gravferdstøtten, og ikke minst redusere utbetalinger av uførestønad for derved å motivere til arbeid.

2. Normer for når innsatsen kommer og hvor lenge den får vare

Et alternativ til å avgrense velferdsstatens ytelser ved å si hva man ikke vil gi penger til eller begrense størrelsen på beløpet som kan utbetales, er å definere en grense for *når* det gis offentlig bistand, for eksempel definert ved en øvre inntektsgrense før bistanden stoppes. Et eksempel er behovet for å definere en fattigdomsgrense, slik Fattigdomsmeldingen forsøker.

Også i noen partiprogrammer finner vi eksempler på en slik tilnærming. I stedet for å avvise kontantstøtten (som Sosialistisk Venstreparti og vel også Arbeiderpartiet gjør), går Senterpartiet i sitt valgprogram inn for at kontantstøtte bare skal utbetales til dem som har en inntekt på maksimalt 100.000 kroner. Samtidig poengterer partiet at kontantstøtte ikke bør gis ut over de tre første leveårene til barnet. Flere partier ønsker at utbetalingen av sosialhjelp skal tidsbegrenses, men uten at det innebærer at de fastsetter en grense for hvor lenge slik støtte skal gis. Snarere ønsker flere av partiene at myndighetene vurderer det reelle behovet (dette gjelder for eksempel for Fremskrittspartiet, som også poengterer at sosialstønad ikke skal være større en minstepensjon), eller at man forsøker å tilbakeføre sosialhjelpsmottakere til arbeid (klart uttrykt av Høyre og Arbeiderpartiet). Det er en utbredt oppfatning blant stortingspartiene at man bør ha fleksible ordninger innen sosialstønad som gjør at det lønner seg å arbeide deltid og at det skal lønne seg å gå over til fast arbeid igjen, noe for eksempel også Velferdsmeldingen understrekte.

3. Egenandel og krav overfor mottakere av ytelser.

Med unntak av Sosialistisk Venstreparti går ingen inn for helsetjenester uten egenandeler. Venstre trekker fram at det kan være aktuelt med økt egenbetaling for enkelte tjenester. Utjamningsmeldinga antyder på sin side at den økte kjøpekraften vi har sett blant eldre innebærer at disse kan pålegges økt brukerbetaling for enkelte tjenester.

Vi finner imidlertid få eksempler på at det formuleres krav overfor mottakere av velferdsytelser. Et klart unntak er viljen til å møte innvandrere med krav for at disse skal få motta finansiell støtte. Her fremmes det forslag om at adgang til å bosette seg i Norge skal knyttes til et krav om å tilegne seg norskkunnskaper (Venstre tar opp dette i sitt valgprogram, ellers er dette et standpunkt som Fremskrittspartiet har argumentert for i ulike sammenhenger). Stortingsmeldingen om asyl- og flyktningepolitikk har et liknende standpunkt når den sier at opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal være både en rettighet og en plikt. Enkelte stortingsmeldinger tar på sin side opp at finansielle ytelser overfor innvandrere skal kobles til krav om deltakelse i

yrkeskvalifisering (dette gjelder ikke bare for Innvandringsmeldingen, men også for Utjamningsmeldinga).

Ellers er de mer generelle stortingsmeldingene (Velferdsmeldingen og Utjamningsmeldinga) opptatt av å peke på behovet for å forebygge at borgere trenger offentlige velferdsytelser. Her står særlig det Arbeiderpartiet har kalt arbeidslinjen sentralt.

Noen grenser trekkes dermed av politikerne i valgprogram og i stortingsmeldinger. Men generelt kan vi likevel si at i *partiprogrammer* har stortingspartier en tendens til å være rausere med lovnader om hvilke offentlige velferdsgoder de skal arbeide for, mens de er langt mindre tydelig i spørsmålet om å hvilke oppgaver velferdsstaten ikke skal dekke. Her er imidlertid Fremskrittspartiet og til en viss grad Høyre unntak. Disse to partiene argumenterer også i i en rekke sammenhenger for at reduserte skatter ikke vil svekke velferdsstaten, men snarere kan redusere behovet for offentlige velferdsytelser, fordi både privat økonomi og sysselsetting vil tjene på skattereduksjon. Et viktig moment er også at Venstre og Fremskrittspartiet foreslår å ha mer målrettede tiltak framfor universelle ytelser.

Det begrensede utvalget av *stortingsmeldinger* som prosjektet bygger på, tegner samlet sett også i liten grad grenser for velferdsstatens ytelser. Her må vi imidlertid ta to vesentlige forbehold:

1. De to generelle meldingene kalt henholdsvis Velferdsmeldingen og Utjamningsmeldinga er opptatt av at velferdsstaten skal se på både inntekter og utgifter, og nødvendigheten av å sørge for at velferdsstaten økonomisk sett forblir levedyktig. Meldinger innrettet mot spesifikke grupper er mindre opptatt av dette momentet. Her er det snarere behov i den enkelte gruppe som står i fokus. Forholder vi oss til stortingsmeldingene som inngår i dette arbeidet, er det rimelig å si at det er i stortingsmeldinger med et generelt utgangspunkt vi finner de klareste forsøkene på å sette grenser for ytelser.
2. Mens stortingsmeldinger innrettet mot mer avgrensede grupper som fattige og funksjonshemmede i liten grad tar opp grenser for velferdsytelser og i liten grad drøfter krav overfor mottakere av ytelser, setter samtidig den praktiske politikken gjennom nasjonalbudsjett klare grenser for velferdsytelser på disse områdene.

Viljen til konkrete prioriteringer kan være langt tydeligere i budsjettering enn i skrift og tale. Utjamningsmeldinga er som nevnt opptatt av å ha en økonomisk levedyktig velferdsstat, men selv denne meldingen tar bare i begrenset grad opp konkrete grenser for velferdsytelser fra det offentlige.

Jeg vil avslutningsvis gå tilbake til den mer grunnleggende problemstillingen for velferdsstaten, referert til i det innledende kapitlet. Velferdsstaten har problemer, selv om tegnene ikke har vært like tydelige i Norges oljebaserte økonomi som i andre europeiske land. Samtidig trenger velferdsstaten uansett prioriteringer, fordi det økonomiske grunnlaget for velferdsytelser under ingen omstendighet vil kunne innfri alle de ønsker om velferdsytelser som ulike grupper i befolkningen har.

Et helt grunnleggende spørsmål for prioriteringer vil være: Bør velferdsstatens ytelser være universelle eller bør de være målrettet til dem som trenger hjelp?

7 Dilemmaer i den moderne velferdsstaten

Kapitlet tar opp den mer grunnleggende problemstillingen som det innledende kapitlet viste til: Behovet for å vurdere den videre utviklingen for velferdsstaten. Prioriteringer vil her være et nøkkelord.

7.1 Politikk er å nedprioritere

7.1.1 Det ubehagelige ord nedprioritere

Politikere forteller villig om hvilke velferdsgoder de ønsker å ha mer av. Her vil mange grupper i samfunnet kunne føle seg ivaretatt, og det er nok også en del av hensikten med slike verbale utspill. Men politikere er som regel svært forsiktige med å si hvilke offentlige velferdsgoder de vil ha mindre av og hvilke grupper som eventuelt vil bli rammet av de besparelser som skal kunne finansiere økte ytelser for andre. Slike prioriteringer kommer gjerne først til uttrykk når det må stemmes i faktiske budsjetteringer.

Man kan ikke sette alle goder i første rekke, selv om en og annen politiker kan gi inntrykk av at alt skal prioriteres. Politikk er å sette noen interesser framfor andre, politikk er å sette ett gode framfor et annet. De største politiske kontroversene vil da ikke stå om hvem som skal få hjelp, men om hvem man skal si nei til. Enhver oppprioritering innebærer også en nedprioritering (eventuelt en nedprioritering av budsjettbalanse eller av framtidige generasjoners nytte av oljeformuen). *Kjernen i politikk blir slik sett å nedprioritere bestemte goder:*

1. Politikk er å prioritere
2. Å prioritere er implisitt også å nedprioritere
3. Politikk er å nedprioritere

Et markant unntak fra regelen om at politikere ofte er tilbakeholdne med å bruke et ord som "nedprioritere", fant vi i trontaledebatten som samtidig ble en debatt om Fattigdomsmeldingen. I forsvaret for regjeringens nedskjæringer i universelle ytelser foretatt parallelt med framleggelsen av Fattigdomsmeldingen, poengterte en representant for Høyre:

Regjeringen viser i dette budsjettet som nå er lagt fram, evne til å prioritere fattigdom, rus, psykiatri, innføring av et tak 2 for kronikerne og å redusere egenandelene både for tannlegebehandling og opptreningsinstitusjoner. Ingen andre enn Regjeringen har klart dette før. En tar et kraftig løft, og en

prioriterer. Å prioritere her betyr også at en er nødt til å nedprioritere andre ting.

Dette svaret kom imidlertid med henvisning til *statsbudsjettet*; et budsjett taler klarere og mer ærlig enn stortingsmeldinger eller partiprogram. Den motviljen politikere viser overfor å trekke grenser og presentere reelle prioriteringer i dokumenter før et statsbudsjett skal legges fram, er åpenbart preget av et ønske om velgerappell. Tendensen til å unngå oppmerksomhet om spørsmålet om hva som skal nedprioriteres vil derfor lett kunne bli forsterket i en tid hvor velgerne er på vandring mellom partier, tilsynelatende preget av løfter med kort varighet. En slik motstand mot å gjøre det klart hva man vil nedprioritere, behøver imidlertid ikke bare være basert på taktikk for å øke velgeroppslutning. Den kan også være et ledd i å gjøre det lettere å formulere et eget politisk standpunkt. Når politikeren så møter den budsjettmessige realitet, kan han eller hun forsvare seg med henvisning til økonomiske realiteter (noe imidlertid Bondevik-regjeringen 2, dominert av Høyre, ikke gjorde). De økonomiske realiteter oppstår likevel ikke først når budsjett skal uformes. En relevant utfordring overfor politikere kan derfor være følgende: *Når et politisk parti eller en politiker sier at et gode skal oppprioriteres (få mer midler eller økt innsats), kan han eller hun konsekvent møtes med følgende spørsmål: Og hvilke oppgaver eller hensyn bør nedprioriteres?*⁶

Å prioritere basert på at man tar utgangspunkt i en viss grense for de totale ytelsene, kan sammenliknes med å skjære opp en kake. Kakens størrelse er ikke alltid like forutsigbar i velferdsstatens økonomi, og sammenhenger mellom ulike sektorer i velferdsstaten er langt mer kompleks enn det kakebildet kan gjenspeile. Men som motsats til en helt annen tilnærming duger dette bildet av en kakestat. Motsetningen blir konfektstaten – en uttrykt vilje til å gi litt til alle.

I partiprogrammene for stortingsperioden 2001-2005 finner man tidvis lange ønskelister med gode intensjoner eller ønsker om forbedringer i mange ytelser. På denne måten kan partiet markere sin gode vilje, men politikk markerer de i mindre grad. Politikken fra slike partier kan riktignok ble mer profilert når de deltar i regjeringer. Men i valgprogram finner man tidvis et bilde av en konfektstat, en stat som synes å stå foran en fyldig tønne med konfekt. Hvor stor den er, vet vi ikke helt, men nå skal vi fordele og vil kaste ut godene til dem som er i nærheten av oss. En dag er tønna tom og fordelingen er med sikkerhet blitt skjev, selv om man i utgangspunktet ville gi til alle.

7.1.2 Utopiske løfter og interessekonflikter

Med unntak av drøftinger i generelle stortingsmeldinger og noen momenter i Fremskrittspartiets og Høyres partiprogram, fant vi i liten grad drøftinger av behovet for prioriteringer. På den andre siden finner vi at ikke bare valgtaler, også en del stortingsmeldinger innrettet mot spesifikke grupper kan bidra til store forventninger i deler av befolkningen.

I Fattigdomsmeldingen skisserer regjeringen en målsetting om å avskaffe fattigdom, et svært ambisiøst mål som ingen velferdsstat så langt har maktet. Det er mulig at man kan kritisere regjeringen for å presentere symbolpolitikk snarere en realpolitikk på dette punktet. Stortingsmeldingen om funksjonshemmede poengterer på sin side at funksjons-

⁶ Det er selvfølgelig lite revolusjonerende i et slikt forslag. Politikere vet dessuten å vri seg ut av slike situasjoner, for eksempel ved å vise til en gjenganger for besparinger, men reduksjoner her kan i så fall ha problemer med å finansiere summen av alle de andre, nye godene. Et annet svar kan være at man vil ta av oljepengene.

hemning bør sees som et misforhold mellom individets forutsetninger og krav fra miljø og samfunn. Funksjonshemning er dermed relativ; graden av funksjonshemning vil være avhengig av hvordan samfunnet tilrettelegger løsninger for de funksjonshemmedes behov: ”Menneske med funksjonshemming har same grunnleggjande behov som andre menneske. Det er ikkje behova, men løysningane som er annleis.”

I Stortinget kunne enkelte kommentarer til denne stortingsmeldingen styrke inntrykket av at man nærmet seg et mål om å avskaffe funksjonshemning. Vi kan ta følgende sitat som eksempel, det er hentet fra en representant for ett av regjeringspartiene:

Blir samfunnet tilstrekkelig tilrettelagt, trenger ikke en skade eller sykdom bli noe handikap. Finnes det heis, kan bevegelseshemmede likevel nå høyere etasjer. Finnes det bøker med punktskrift, kan blinde lese. Datautstyr hjelper dyslektikere, teksttelefon hjelper døve osv. Endelig skal det tilrettelegges for bedre tilgjengelighet ved landets trygdekontorer. Det burde være en selvfølge at offentlige kontorer kan besøkes av de brukerne tjenesten er etablert for. En samlet komite mener at kommunene ikke så lett må gi dispensasjon fra krav om tilgjengelighet i nybygg.

Denne talspersonen for regjeringen kan tolkes i retning av at det offentlige skal tilstrebe å oppheve funksjonshemning: Her antydes det at samfunnet skal sørge for at skade eller sykdom ikke blir noe handikap. Dette er en utopisk visjon, problemet blir at det fra Stortingets talerstol presenteres som en målsetting. For å ta noe av det enkleste i listen ovenfor: Hvor mange bøker blir oversatt til blindeskrift? Og hvor mye penger er regjeringen villig til å avsette til slike oversettelser? Skal stortingsmeldingen tolkes slik ett av regjeringspartiene her la opp til, kommer den nær å markere gode intensjoner som ikke kan virkeliggjøres, ikke så ulikt en del valgprogram.

Samtidig er politikken generelt langt mindre raus med penger enn med ord. For offentlige tjenesteytere kan konsekvensen være at de opplever et krysspress mellom på den ene siden forventinger fra befolkning, styrket av velmenende ord fra rikspolitikere og deres utspill i media, og på den andre siden de svært begrensede ressurser kommunen som velferdsyter faktisk kan råde over.

Men allerede i stortingsdebatten fikk vi se at det var avstand mellom uttrykte intensjoner og faktisk vilje til konkrete tiltak på vegne av de funksjonshemmede. Arbeiderpartiet i opposisjon var kritisk til at partiet bare fikk støtte fra Sosialistisk Venstreparti i kravet om å få innført retningslinjer for kvalitet og kvantitet innen spesialtransport for funksjonshemmede. Slike retningslinjer syntes jo å være helt i tråd med ånden i handlingsplanen for funksjonshemmede.

De funksjonshemmede er i stor grad en avgrenset gruppe og man bør derfor ikke legge for stor vekt på en enkelt stortingsmelding om denne gruppen når det er velferdsstaten som helhet som er den egentlige problemstillingen. Men målsettinger formulert i meldingen om funksjonshemmede kan illustrere et grunnleggende problem, særlig når statens overføringer til kommunene er såpass begrenset som de er. Samtidig ville en ordtro oppfølging av stortingsmeldingen om funksjonshemmede koste mye og dermed ha gått ut over andre grupper. Det ville med andre ord være en interessekonflikt mellom funksjonshemmede og andre grupper, selv om vi ikke liker å si det.

7.1.3 Interessekonflikter og verdikonflikter i velferdsstaten

Den moderne velferdsstaten sliter med at forskjellige grupper i samfunnet har ulike interesser. Pengebingen er ikke bunnløs, ekspansive løfter på vegne av enkeltgrupper vil

da kunne true hensynet til andre grupper. Men dette er et betent emne, for det er ikke populært å sette svake grupper opp mot hverandre. Samtidig møter velferdsstaten den utfordringen at ivaretagelsen av ett hensyn kan gå ut over andre hensyn, uten at vi behøver å fokusere på at det er interessekonflikter om bruken av de midlene som er tilgjengelig.

Meldingen om funksjonshemmede kan være et noe spesielt eksempel på en slik konflikt mellom ulike hensyn. Denne meldingen har som visjon at de vanlige løsninger i bygninger skal kunne brukes av funksjonshemmede (s 11):

Målet med ei universell utforming er at alle menneske kan bruke dei same fysiske løysingane, i så stor utstrekning som mogeleg, anten det er bygningar, uteareal, kommunikasjonsmiddel eller hushaldsartiklar.

Dette er nok på flere måter en ønskverdig løsning, men den har også mer enn økonomiske kostnader. For går vi til stortingsmeldingen med tittelen Resept for et sunnere Norge, finner vi følgende påpekning:

Den norske befolkning er blitt gradvis tyngre de siste tiårene. Kroppsvekten blant voksne menn (40-åringer) har økt med 9,1 kg i løpet av de siste 30 årene. Samtidig er folks daglige fysiske aktivitetsnivå betydelig redusert. Andelen som trener har økt noe, men det kan ikke kompensere for den reduksjonen i hverdagsaktiviteten som er resultat av at dagliglivets krav til fysisk aktivitet er blitt mindre. Undersøkelser tyder på at over halvparten av den voksne befolkning har et for lavt aktivitetsnivå.

Skal så de samme fysiske løsningene brukes av både bevegelseshemmede og bevegelsesfriske, kan det innebære at heiser (og rulletrapper) erstatter trapper. Man bygger bare sjelden både gode heiser og inviterende trapper som motiverer bevegelsesfriske til å få mosjon i hverdagen, et moment stortingsmeldingen Resept for et sunnere Norge er opptatt av.

Et annet, og velkjent eksempel på konflikter mellom hensyn, finner man i helsepolitikken. Noe tilfeldig kan vi bruke et sitat fra valgprogrammet til Kristelig Folkeparti som eksempel: "Alle må gis et likeverdig tilbud av helsetjenester. Nærhet, likhet og kvalitet må fortsatt være idealet for norsk helsevesen." Dette er et ideal som omfatter tre, til dels motstridende hensyn. For en del behandlende virksomhet i sykehus kan nærhet til alle stå i åpenbar strid med kvalitet på tilbudet, siden spredte tjenester både gjør en del tjenester dyrere og innebærer at enkelte avdelinger har for få sykdomstilfeller til å utvikle tilstrekkelig høy kompetanse. Det kan gi forringet kvalitet i helsetjenesten.⁷

Velferdsstaten møter dermed kryssende hensyn. Samtidig kan det til tider være en tendens at politikere blir selektive i hva de er villige til å forholde seg til av informasjon og kunnskap. Det kan gjøre beslutninger lettere eller det kan bli enklere å forfekte et politisk standpunkt som i realiteten ikke bare vil gi fordeler. Fremskrittspartiet kan med referanse til blant annet frihet gå inn for en liberalisering av alkoholpolitikken i Norge. Men i valgprogrammet for 2001 finner man også følgende erklæring:

Fremskrittspartiet tror ikke på påstanden om at økt tilgjengelighet øker misbruket. Fremskrittspartiet mener den beste forebyggende alkohol- og tobakkspolitikk ligger i opplysningsvirksomhet, samt ved appell til den enkeltes personlige ansvar.

⁷ Telemedisin reduserer riktignok betydningen av dette momentet, men gjør det ikke irrelevant.

Dette utsagnet er trolig gjennomtenkt fra Fremskrittspartiet side, siden en liknende formulering også er å finne i valgprogrammet fra 1997. Ved siden av å gå inn for holdningsskapende arbeid, hevder Fremskrittspartiet her at økt tilgjengelighet ikke fører til økt misbruk. Det er et syn som står i klar kontrast til etablert forskning på området.⁸ Fremskrittspartiet er naturligvis ikke alene om å se bort fra eller benekte kunnskap som sår tvil om deres standpunkt. Politikere kan tidvis ha en tendens til å benekte sammenhenger som er blitt påpekt gjennom omfattende forskning. (Et mer ekstremt eksempel på denne tendensen finner vi i den sørafrikanske presidenten Mbekis forsøk på å komme seg unna svært høye helsetjenesteutgifter ved å benekte at AIDS er forårsaket av HIV.)

Mens meldingen Resept for et sunnere Norge kan ha en viss relevans i en problematisering av målsettinger i Handlingsplan for funksjonshemma, bærer også Resept for et sunnere Norge en konflikt i seg. Her er verdiene klare og universelle ved at de skal gjelde for hele befolkningen: Forfatterne av denne stortingsmeldingen vil ha en sunnere livsstil som skal bidra til å forlenge befolkningens levealder og dessuten gi innsparinger i medisinsk behandling og medikamentell oppfølging hos middelaldrende.

Men økt levealder som følge av bedre helsetilstand kan vanskelig senke utgiftene i velferds-Norge. Riktignok kan bedre folkehelse bidra til redusert behov for medisinsk innsats til gjennomsnittspersonen innen en avgrenset aldersgruppe. Men når en sunnere livsstil gir økt levealder, vil utgiftene til helse, pleie- omsorg øke, fordi mennesker trenger større innsats fra slike tjenester med økende alder. Forlenget levealder vil dermed motvirke de innsparinger man får gjennom bedret folkehelse. Dette er et moment som underkommuniseres i stortingsmeldingen kalt Resept for et sunnere Norge.

Økt levealder er imidlertid et gode i seg selv. Dessuten har også en kostnadsvekst i form av behov for nye stillinger i helse og sosialtjenester også positive sider. For innsatsen innen helsevesenet og andre deler av velferdsstaten har gitt betydelige bidrag til sysselsetting for kvinner, en egenverdi ved velferdsstaten som særlig Sosialistisk Venstreparti, men også Arbeiderpartiet trekker fram.

Men i forlengelse av sysselsettingen blant kvinner vil Sosialistisk Venstreparti ha en normalarbeidsdag på seks timer. Videre vil partiet avskaffe egenandeler på helsetjenester: ”Egenandeler er det samme som å innføre skatt på sykdom og kostnadene veltes over på brukerne”, Sosialistisk Venstreparti vil derfor ”foreslå å fjerne skatt på sykdom”, skriver partiet i sitt valgprogram (2001, s. 41).

Om bare ett av disse tiltakene blir gjennomført, vil det ha svært store virkninger på velferdsstatens økonomi. Egenandeler er ikke bare en inntektskilde for det offentlige, det er også et middel for å begrense etterspørsel. En sekstimers normalarbeidsdag vil gi betydelig økte utgifter for både næringsliv velferdsstaten (og ikke minst kommunene), når de må ansette flere personer eller betale betydelig større summer i overtidslønn. Denne type realpolitiske problemer knyttet til gode intensjoner for velferd i befolkningen forsvinner imidlertid i partiets ønske om å uttrykke et prinsipielt eller ideologisk ståsted.

⁸ Preferanser for konsumgoder er allment avhengig av eksponering (se f.eks. Zajonc og Markus, 1991), og sammenhengen mellom tilgjengelighet og misbruk av rusmidler og tobakk er godt dokumentert (se f.eks. Her, Giesbrecht, Room og Rehm, 1999).

7.2 Universelle rettigheter eller behovsrettede tjenester?

Prioriteringer mellom ulike hensyn innen velferdsstatens mange potensielle oppgaver er vanskelig. Det er derfor kanskje ikke så overraskende at prioriteringene er representert i faktiske budsjett, men bare i begrenset grad kommer til uttrykk andre steder.

Men ett grunnleggende spørsmål for velferdsstatens prioriteringer må håndteres lenge før et statsbudsjett skal utformes, et spørsmål som også har fått økende aktualitet i norsk politikk: Skal velferdsstaten være innrettet mot å gi til alle eller konsentrere seg om dem som trenger hjelp?

Debatten om Fattigdomsmeldingen tok opp dette. I trontaledebatten den 10. oktober 2002 trakk Bjarne Håkon Hanssen fra Arbeiderpartiet fram både Fattigdomsmeldingen og det faktiske statsbudsjettet, og han kom med følgende kommentar:

Skillelinjene i norsk politikk er i ferd med å avtegne seg med tydelighet. Regjeringen målretter, skreddersyr, fordi det er billigere enn fellesskapsløsningene. Målrettingen finansieres gjennom kutt i fellesskapsløsningene. Over tid vil dette skape et samfunn som skaper flere fattige. Dette skaper veldedighetssamfunnet.

Veldelighetssamfunnet, et samfunn som gir til dem som sies å ha behov framfor å bruke en felles ordning for alle, blir her et negativt begrep. Veldelighetssamfunnet settes dermed opp som en motsetning til velferdssamfunnet. Her får Arbeiderpartiet sterk støtte av Sosialistisk Venstreparti, som er en minst like sterk forsvarer av den universelle velferdsstaten. I sitt valgprogram fra 2001 skriver Sosialistisk Venstreparti også at ”Den beste måten å forsvare velferdsstaten på er å arbeide for at tjenestene har høy kvalitet og er tilgjengelige for alle” (s 40).

Men ser vi utenfor Norges grenser, finner vi at andre europeiske land i langt større grad har revurdert slike universelle ytelser. Derfor skriver også Bakken og medarbeidere (2002) i sin vurdering av velferdstjenester at det er påfallende at ambisjonen om en universell velferdsstat er lite svekket i Norge. Både i opinionen generelt, hos fagfolk og ikke minst hos politikere er den gjengse oppfatning fortsatt at staten skal tilby bredt orienterte tjenester og stønader, poengterer forfatterne.

Ikke bare i opposisjon til en høyredominert regjering, også med regjeringsmakt har Arbeiderpartiet argumentert sterkt for at velferdsstaten skal være basert på universelle ytelser. I Velferdsmeldingen het det:

Gjennom trygghet og rettferdig fordeling skal alle ha muligheter til å utvikle og bruke egne evner og krefter, og ha frihet til selv å kunne gjøre valg og ha innflytelse over egne livsvilkår. Derfor må vi ha gode velferdsordninger som omfatter alle, og i hovedsak finansieres av fellesskapet.

Men prinsippet som Arbeiderpartiet distanserer seg så tydelig fra ved å bruke et begrep som veldelighetssamfunn, er uttrykt som et ideal av Venstre. I sitt valgprogram for 2001 skriver Venstre under overskriften Omfordeling for å bekjempe fattigdom blant barn (s 99):

For å sikre bedre omfordeling til dem som trenger det, blant annet for å bekjempe fattigdom, sikre alle nødvendig medisinsk behandling, bør det store flertall som i all hovedsak er friske og har god økonomi, kunne betale noe mer for velferdstjenestene. Dårlig helse følger av fattigdom, og stor

ulikhet i samfunnet tærer på forståelsen for viktige fellesskapsløsninger. For å frigjøre ressurser til de som trenger det mest, bør vi mange som i all hovedsak er friske kunne akseptere noe høyere egenandeler for helse-tjenester, eksempelvis gjennom høyere egenbetaling for legekonsultasjoner og medisiner. Kroniske pasienter bør fortsatt skjerms gjennom tak på egenbetaling. Det bør også være ordninger som skjermer storforbrukere av mange ulike tjenester slik at de samlede egenandelene ikke blir for høye.

Her finner vi en viss parallell til valgprogrammet fra Fremskrittspartiet. I prinsip-programmet fra 2001 skriver Fremskrittspartiet (s 1):

Fremskrittspartiet mener at det er en offentlig oppgave å sikre en minimumslevestandard, men at det ikke er tilstrekkelig ressurser til dette, dersom velferdsgoder også skal deles ut til de mange som ikke trenger dem. Dersom stadig flere velferdsgoder knyttes til arbeidstakerrollen, blir det ikke nok igjen til dem som av forskjellige grunner faller utenfor arbeidsmarkedet.

I valgprogrammene fra 2001 er det flere henvisninger til et ønske om å prioritere målrettede tiltak, ikke bare Venstres og Fremskrittspartiets prinsipielle standpunkter referert ovenfor. Både Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre gir uttrykk for et ønske om at Husbanken skal bli mer målrettet ved å konsentrere seg om personer i etableringsfasen. Behovet for å kunne hjelpe dem med behov for hjelp kan motivere til å redusere universelle ytelser, ikke minst fordi velferdsstaten synes å møte en økonomisk krise.

Fra Høyre ble det under stortingsdebatten om Fattigdomsmeldingen også poengtert at universelle velferdsordninger er lite egnet fordi de ikke har forhindret utvikling av fattigdom. Men det vil være en forhastet slutning å si at når fattigdom likevel eksisterer, har ikke universelle ordninger motvirket utvikling av fattigdom. Uten universelle ordninger kunne det ha vært mer fattigdom; i internasjonal sammenlikning har Norge relativt få fattige (Bradshaw, 2001).

Det er likevel betydelige dilemmaer knyttet til universelle velferdsordninger. Et eksempel kan være barnetrygden. Dagens barnetrygd innebærer til en viss grad sløsing med offentlige velferdsmidler. Midlene spres over mange familier, hvor barna som følge av foreldrenes inntekt har svært ulike behov. For en familie med beskjeden inntekt kan omtrent tusen kroner mer i måneden for å ivareta et barns behov gi en reell forbedring. For en velhavende familie vil imidlertid dette beløpet bety lite. Summen den enkelte familien får, er den samme, men den nytten beløpet gir for barnet, er svært forskjellig. En målrettet innsats med barnetrygd kunne da gitt mer til dem som har større behov. Men et helt annet spørsmål er om en slik politikk (med opprettelse av et byråkrati for å vurdere barnefamiliers behov) ville fungere etter hensikten.

Et annet moment med universelle ordninger er for øvrig at de i mindre grad gir styrings-muligheter for det offentlige. Det kan være et gode, sett fra et liberalistisk ståsted. Men det kan også være en ulempe hvis en utvidet barnetrygd i form av kontantstøtte til alle småbarn svekker integrasjon av barn fra minoritetsfamilier, fordi disse nå i større grad holdes utenfor barnehager.

I de siste årene har vi fått et eksempel på politiske skillelinjer i spørsmålet om universelle velferdsordninger. Da Arbeiderpartiet var i regjeringsposisjon, sørget partiet for at alle pensjonister ble fritatt for egenandeler på medisin. Eldre bruker forholdsvis mye medisin og som gruppe har disse derfor mye å spare på en slik beslutning. Sett fra Folketrygdens side, vil det imidlertid være mye å tape på en generell ordning for alle pensjonister (mens

Folketrygden fra før er i en presset økonomisk situasjon). Samtidig vil effekten for velhavende pensjonister være beskjeden, siden det uansett er et tak på hvor stort det samlede beløpet på egenandeler kan være.

Regjeringen Bondevik 2 gikk bort fra denne universelle velferdsordningen for alle pensjonister, men innførte en løsning hvor minstepensjonister blir fritatt for egenandeler. Heller ikke minstepensjonister kan likestilles med fattige (de kan ha andre inntektskilder og formue), men den siste ordningen er likevel betydelig mer målrettet. Samtidig er den mindre kostnadskrevende. Men den nye ordningen innebærer også at minstepensjonisten må opplyse at han eller hun hører inn under denne kategorien, ikke alle minstepensjonister vil like en slik blottstilling. For forsvarerne av den universelle velferdsstat er dette et vesentlig moment: Velferdsstatens ytelser skal fortrinnsvis ikke være avhengig av at man må stå fram som trengende.

Reaksjoner på den såkalte elektrisitetskrisen vinteren 2002/2003 kan være nok et eksempel på at spørsmålet om universelle versus behovsrettede ordninger er på vei inn i den politiske agenda. Fremskrittspartiet argumenterte for å ettergi statlige avgifter på elektrisitet i de aktuelle månedene – til alle. Representanter for regjeringen oppfordret på sin side mennesker som kom i økonomisk uføre på grunn av strømpriser om å oppsøke sosialkontoret. Et interessant utspill var samtidig at representanter for regjeringen sa at de ønsket å bidra til en avstigmatisering av dem som oppsøker sosialkontoret for å få hjelp.

Et vesentlig argument for en universell velferdsstat er at denne skal inkludere alle, blant annet for å motvirke utviklingen av private løsninger. Men også den universelle velferdsstaten kan på sin måte bidra til utviklingen av private løsninger. Universelle ordninger kan tømme velferdsstaten for midler, slik at vi får en velferdsstat som i mange sammenhenger må nøye seg med å gi ut relativt små beløp i stønad. En velferdsstat som tenderer mot å gi småbeløp til den enkelte, kan på sikt bli en marginalisert velferdsstat fordi den gir for lite, og den kan dermed ende opp med å måtte konkurrere med private løsninger.

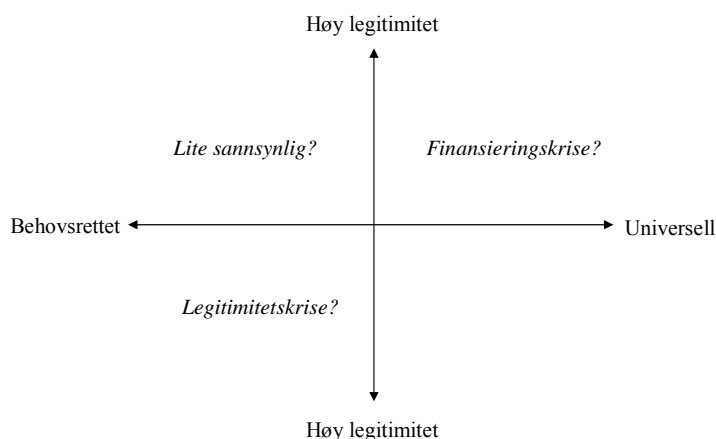
Et annet moment som utfordrer den universelle velferdsstaten, finner vi i voksende behov i befolkningen. Ser vi bort fra primære behov som må tilfredsstilles for at mennesker overlever, er menneskers behov i stadig utvikling. I vårt samfunn er man bedre vant enn tidligere og har tilsvarende forventninger når inntekten fra lønnsarbeid faller bort som følge av sykdom eller alder. Dette er for eksempel også reflektert i Fattigdomsmeldingen. Her er ikke fattigdom det samme som sult eller nød; fattigdom defineres som å ha mindre enn 50 prosent av medianinntekten over tre år. Dermed vil nivået i stønader til dem uten inntekt kunne øke over tid. Samtidig endres også den gjengse definisjonen av behov.

Behovene øker, selv om man må skille mellom en persons ønsker og faktiske behov hos vedkommende. Et annet vesentlig skille går mellom *behov* og *rettighet*. En av de mest sentrale diskusjonene i utformingen av velferdsstaten vil være hvilke behov som skal gi en *rettighet* til å få hjelp av det offentlige. Bildet kompliseres ytterligere ved at ikke alle rettigheter er bestemt av at det er behov for hjelp. Den universelle velferdsstaten har som ett av sine kjennetegn at en rekke støtteordninger er frigjort fra behov for støtte. Men begrepet rettighet kan bli truende for kommuner, som med begrensede økonomiske rammer skal tilfredsstille store behov i befolkningen. Rettigheter hever seg tilsynelatende over økonomien. Så sliter også norske kommuner med å innfri de rettigheter befolkningen allerede har.

En viktig innvending mot å fokusere velferdsstatens ytelser på dem med størst (eller med et reelt) behov, er at hvis flertallet skal betale for mindretallet og selv få lite igjen, kan velferdsstaten miste mye av sin oppslutning i befolkningen. Figur 7.1 viser en mulig

sammenheng og et mulig dilemma mellom universelle ytelser og den mer langsiktige oppslutningen om velferdsstaten. Dagens universelle velferdsstat nyter (så langt) godt av bred legitimitet i befolkningen, men trues også av en finansieringskrise. Forsøker man seg så på å innrette velferdsstaten ytelser mot behov snarere enn universelle rettigheter, kan velferdsstaten havne i en legitimitetskrise.

Figur 7.1 *En mulig sammenheng mellom universelle ytelser og velferdsstatens legitimitet i befolkningen som helhet*



7.3 Kort om noen alternativer

Velferdsstaten i Norge møter en rekke utfordringer; i dag er den mest framtreddende en økende arbeidsløshet. Denne arbeidsløsheten er ikke bare et resultat av økonomiske svingninger, også den økonomiske konkurransen fra lavkostland har sitt å si for sysselsettingen og industriell krise i Vest-Europa. På lang sikt kan man riktignok forvente at den økonomiske veksten som dagens lavkostland opplever vil gi høyere lønninger også i disse landene. Om ikke av annen grunn, vil det trolig være nødvendig for å motvirke sosiale konflikter i disse samfunnene.

Men i det minste i første omgang er arbeidslinjen som sentral velferdspolitik i Norge utfordret. Mer bruk av oljepenger for sysselsetting kan være et aktuelt tiltak når økonomien er på nedtur (ved økonomisk nedgang er det mindre fare for overoppheting av økonomien når nye penger tilføres markedet). Men uansett vil velferdsstaten stå overfor reelle utfordringer, selv om man på sikt skulle oppnå høy sysselsetting i den arbeidsføre befolkningen. Den demografiske utviklingen og økende krav til velferd fra den enkelte bidrar til det.

Ett svar på den demografiske utfordringen er å gi adgang til arbeidsinnvandring, kanskje også godta at innvandret arbeidskraft har lav lønn etter norsk målestokk. Dette er et altfor stort emne til å kunne bli diskutert her.

Men spørsmål om grenser for ytelser vil uansett være viktig for velferdsstaten: Hvilke velferdsgoder skal ivaretas av det offentlige og hvilke velferdsgoder skal det offentlige ikke ivareta? Skal velferdsstaten være universell eller målrettet mot trengende når den gir sine ytelser? Og, beslektet med det siste spørsmålet: Hvilken norm (for eksempel hvilken inntektsgrense i en husholdning) skal det offentlige bruke for å gripe inn med stønader?

Dessuten: I hvilken grad skal man bruke egenandeler for ulike ytelser gitt av det offentlige?

Slike spørsmål trenger gode politiske drøftinger og en gjennomtenkt politikk. Men det er ikke sikkert at dagens Storting er spesielt godt egnet til å lede en slik politisk debatt. Det ser snarere ut som om partier i dag har lettere for å søke kortsiktig velgerappell framfor å legge opp en egen, klar politisk linje for velferdsstatens videre utvikling. En del av forklaringen på denne utviklingen kan vi trolig finne i de stadige mindretallsregjeringene, hvor Stortingets opposisjonspartier får forholdsvis mye makt. En slik oppsplitting av ansvar kan motvirke utviklingen av en langsiktig politikk. Det vil i sin tid føre over til spørsmål knyttet til nye valgordninger i Norge, inklusive spørsmålet om hvor høy sperregrensen skal være for at et parti kan være representert på tinget.

Et annet moment som kan være verdt å nevne, er hvilken innretning stortingsmeldinger har. Generelle "velferdsmeldinger", for eksempel med modell i Arbeiderpartiets Velferdsmelding fra 1995, vil ha lettere for å ta hensyn til velferdsporteføljen som helhet (alle utgifter og inntekter, samt prioriteringer). En politikk som i økende grad blir orientert mot enkeltstående handlingsplaner og tiltaksplaner for avgrensede grupper, kan bli et problem om den innebærer at man mister oversikten over helheten i velferdsporteføljen. Dermed kan tendensen vi har sett til at handlingsplaner og tiltaksplaner skal gi økt fokus på avgrensede grupper bli en uheldig utvikling for velferdsstaten som helhet, hvis slike handlingsplaner og tiltaksplaner ikke samtidig kobles opp mot velferdsporteføljen som helhet.

Et helt annet, og like grunnleggende spørsmål, er hvordan velferdssamfunnet skal organisere sine tjenester. I hvilken grad skal man ha private ordninger? Her er det klare politiske forskjeller mellom partiene, samtidig som man i enkelte partiers utsagn også kan lese et ønske om å la familien få en større plass i velferdssamfunnet, delvis som en erstatning for offentlige velferdsytelser. Velferdssamfunnet skal i så fall være mer basert på frivillig og ulønnet innsats, i mindre grad på den delen som inngår i velferdsstatens ansvar.

Det blir også reist forslag om å se på forholdet mellom stat og kommuner i velferds-Norge. Når staten gir retningslinjer og kommunene må stå for tjenestene, gir det stor avstand mellom dem som forkynner målene og gir rettigheter til befolkningen, og dem som til daglig møter knappe økonomiske rammer for å gi velferdsytelser. Dette er blitt tolket i et maktperspektiv, hvor statlig makt i stor grad dreier seg om å kunne desentralisere dilemmaer, med alvorlige konsekvenser for kommunene (Bakken et al., 2002, s. 14):

Velferdsstatens lokalnivå er altså involvert i to mer eller mindre motstridende prosjekter samtidig. På den ene siden driver kommuneorganisasjonen et intenst arbeid for å avgrense seg økonomisk og administrativt. Den forsøker å holde budsjettene i balanse og arbeider hardt med å kontrollere seg selv med det formål å unngå lekkasje. På den andre siden strekker den seg ut for å imøtekomme behov som er svært vanskelig å avgrense. Kommunens kanskje viktigste kjennetegn er altså at den gjør flere motsatte ting samtidig.

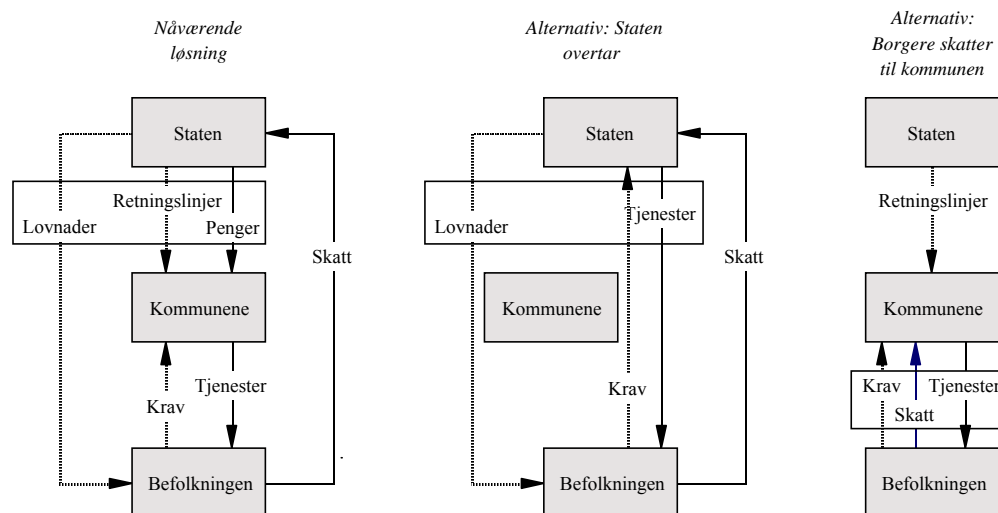
Bakken og medarbeidere (2002) beskriver den belastningen som velferdsstatens tjenesteytere kommer i når de skal forholde seg til behovene til svake grupper (slik som pleietrengende eldre, utsatt ungdom, rusmisbrukere og barn med spesielle behov), gitt knappe ressurser. Denne situasjonen sammenfattes på følgende måte (s. 141):

Vårt materiale viser en sterk tendens til at velferdsstatens førstelinje befinner seg mer eller mindre i en unntakstilstand som de forsøker å håndtere i påvente av en normaltstand.

Det kan være makt i å desentralisere ansvar når ansvaret innebærer ubehagelige dilemmaer. Men sammen med avstandene mellom stat, kommune og innbyggere, får også kommunen funksjon av å være en buffer mellom oljestatens store pengeressurser og befolkningens ønsker om velferdsytelser. For når sentrale politikere og Stortinget bidrar til å heve forventninger i befolkningen langt ut over det kommunene klarer å innfri med sin økonomi, får kommunene en dempende funksjon mellom rikspolitikernes signaler og de forventninger slike signaler kan skape, og de ressursene som faktisk avsettes eller kan avsettes til velferdsytelser. I Figur 7.2 er dette forsøkt gjengitt i modellen til venstre, som fokuserer på den relativt store delen av borgernes skatt som går til staten. Staten bruker så blant annet disse skattemidlene for å gi tilskudd til kommuner.

Et sentralt spørsmål sett fra kommunenes side vil være hvordan forholdet er mellom (1) statens lovnader (eller signaler) til befolkningen, (2) retningslinjer overfor kommuner, blant annet gjennom hva som formuleres som borgernes rettigheter og (3) de overføringer kommunene faktisk får. Dette er et stadig tilbakevendende problem og aktualiseres når staten har brukt øremerkede midler for å bygge opp en tjeneste (i det siste er eldreomsorg et eksempel). Etter tiltaksperioden heter det seg gjerne at innsatsen skal fortsette, mens de øremerkede midlene vil inngå i den totale økonomiske rammen til kommunene. I hvilken grad opplever kommunene at den totale rammen virkelig øker tilsvarende?

Figur 7.2 *Tre alternative løsninger for forholdet mellom stat og kommuner i velferdsstaten*



Et alternativ som er blitt trukket fram, er at staten kan overta de mer tunge oppgavene i velferdsstaten, slik som eldreomsorg, skoler og barnehage. Dette er forsøkt illustrert i den midterste modellen i Figur 7.2. Med en slik løsning vil det kanskje bli mer nærhet mellom lovnader og faktisk pengebruk. Men sammen med en avstand mellom de sentrale aktørene i Oslo og lokale behov i kommunene, kommer også et annet moment inn: Står staten for drift av de av tunge velferdsoppgavene, mangler den buffer som kommunene kan representere mellom befolkningen og statens pengesekk. Vil det øke presset for å bruke mer av oljepengene? Og vil ikke staten kvie seg for å miste den makt som ligger i

muligheten til å kunne desentralisere dilemmaet mellom behov og grenser for velferdsstaten?

Nok et alternativ er å skape nærhet mellom eierskap over ressurser og utøvelse av velferdsytelser gjennom å la kommunene beholde ansvaret for velferdstjenester, men la innbyggerne skatte direkte til kommunene (modellen til høyre i Figur 7.2). Skatter befolkningen direkte til kommuner, blir forholdet mellom skatt og kommunale tjenestetilbud mye klarere enn det er i dag. Skattenivået kunne da fastsattes av den enkelte kommune.

Utkantkommuner som i dag tjener på eksisterende statlige overføringsordninger, vil ut fra sine interesser kunne forventes å gå imot et system hvor kommunens velferdsytelser finansieres av dens egne innbyggere. Men her vil man også kunne nærme seg en åpen konkurranse mellom kommuner, hvor kommunene kan konkurrere seg imellom om å gi det mest attraktive samlede tilbudet for skatt og kommunale tjenester. Det er langt fra sikkert at en slik tilnærmet markedstenkning vil gi en fordel sett fra velferdsstatens synsvinkel. Kommuner kan tilby ordninger som er skreddersydd dem med stor yteevne som skattebetalere men med mindre velferdsbehov, og nedprioritere dem med liten skatteevne og større behov for støtte. Det ville i så fall være å gå bort fra velferdsstatens idealer. For velferdsstaten er kjennetegnet av en omfordeling til fordel for dem som har minst, gjennom finansielle ytelser eller tjenester (Wilensky, 1975).

Organisasjonsmessige løsninger vil alltid være et sentralt spørsmål for velferdsstaten. Men de mest sentrale utfordringene for den norske velferdsstaten ligger likevel i prioriteringer mellom ulike velferdsgoder (og nivået på ulike skatter og den totale rammen for statsutgifter). Det vil være et vedvarende behov for å diskutere prioriteringer innen velferdsstatens mange mulige oppgaver. Men dagens utspill fra partiene gjenspeiler det ennå i forholdsvis liten grad.

Litteratur

- Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R. og Vike, H. (2002): *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Bradshaw, J. (2001): Kan sosialpolitikk forhindre fattigdom blant barn? I A.-H. Bay, B. Hvinden og C. Koren (Red.), *Virker velferdsstaten?* Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Brittan, S. (1977): *Economic Consequences of Democracy*. London: MT Smith
- Giddens, A. (1994): *Beyond left and right. The future of radical politics*. Cambridge: Polity Press
- Hagen, K. og Hippe, J. M. (Red.). (1989): *Svar skyldig? Velferdsstatens utfordringer - partiernes svar*. Oslo
- Her, M., Giesbrecht, N., Room, R. og Rehm, J. (1999): Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction*, 94(8), 1125-1139
- Kautto, M. (1999): Changes in age structure, family stability and dependency. In M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund og N. Ploug (Red.), *Nordic social policy. Changing welfare states* (pp. 54-78). London: Routledge
- Offe, C. og Keane, J. (1984): *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson
- St.meld. nr. 35 (1994-95): Velferdsmeldingen
- St.meld. nr. 17 (1996-97): Om innvandring og det flerkulturelle Norge
- St.meld. nr. 8 (1998-99): Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001
- St.meld. nr. 50 (1998-99): Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg
- St.meld. nr. 17 (2000-2001): Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg
- St.meld. nr. 31 (2001-2002): Avslutning av handlingsplan for eldreomsorgen «Fra hus til hender»
- St.meld. nr. 39 (2001-2002): Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge
- St.meld. nr. 6 (2002-2003): Tiltaksplan mot fattigdom
- St.meld. nr. 16 (2002-2003): Resept for et sunnere Norge
- Wilensky, H. L. (1975): *The welfare state and equality structural and ideological roots of public expenditures*. Stanford, Calif.: University of California Press

Zajonc, R. B. og Markus, H. (1991): Affective and cognitive factors in preferences. In H. H. Kassirjian og T. S. Robertson (Red.), *Perspectives in consumer behavior* (pp. 240-252). Englewood Cliffs: Prentice Hall

(Partiprogrammene er ikke tatt med i litteraturlisten.)