

Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen  
og Erik Nergaard

# Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester



## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:20

### **Kommunal organisering 2008**

Redegjørelse for  
Kommunal- og  
regionaldepartementets  
organisasjonsdatabase

NIBR-rapport 2008:19

### **E-initiativ - en evaluering av forsøk med elektronisk innbyggerinitiativ**

Rapportene koster  
kr 250,-, og kan bestilles  
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

De kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til  
de oppgitte prisene

Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen  
og Erik Nergaard

# Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester

NIBR-rapport 2008:27

**Tittel:** **Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester**

**Forfatter:** Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen og Erik Nergaard

**NIBR-rapport:** 2008:27  
**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 978-82-7071-755-2  
**Prosjektnummer:** O-2676  
**Prosjektnavn:** Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester

**Oppdragsgiver:** KS

**Prosjektleder:** Jan Erling Klausen

**Referat:** Prosjektet har undersøkt hvordan Stortinget og regjeringen tar helhetlige og langsiktige hensyn i sin behandling av saker som gjelder kommunale velferdstjenester. Det er gjennomført en diskursanalyse av fire saker, hvor en tredelt forståelse av helhetlige og langsiktige hensyn ligger til grunn.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Desember 2008

**Antall sider:** 113  
**Pris:** Kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2008

---

# Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet ”Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester”. Prosjektet er gjennomført av NIBR i 2008 på oppdrag fra KS. Prosjektleder har vært Jan Erling Klausen, mens Erik Nergaard og Elin Kittelsen har vært prosjektmedarbeidere. Rapporten er skrevet av Kittelsen, Klausen og Nergaard.

Første kapittel redegjør for forståelse av sentrale sider ved problemstillingen samt metodikk. De påfølgende kapitlene tar for seg hver sine case. Disse oppsummeres i kapittel seks. Syvende og siste kapittel drøfter hvordan langsiktig bærekraft i velferdstjenestene kan behandles, og berører blant annet spørsmålet om å opprette en ”velferdskommisjon” etter mønster av pensjonskommisjonen.

Sentrale problemstillinger i prosjektet ble drøftet på et internt miniseminar på NIBR høsten 2008. Vi vil gjerne takke Inger-Marie Stigen, Leif Arne Heløe, Tore Hansen, Sissel Hovik og Trine Myrvold for verdifulle innspill i den anledning.

Oslo, desember 2008

Hilde Lorentzen  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	4
Sammendrag.....	5
Summary.....	12
1 Helhetlige og langsiktige hensyn .....	16
1.1 Problemstillinger og metodologi.....	16
1.2 Bakgrunnen for sakene som studeres .....	21
2 Case 1: Omsorgstjenestene (I).....	24
2.1 St.meld. nr. 45 (2002-2003) <i>Betre kvalitet i dei</i> <i>kommunale pleie- og omsorgstjenestene</i> .....	24
2.2 Innst. S. nr. 163 (2003-2004) .....	28
2.3 Debatten i Stortinget 27. april 2004 .....	32
2.4 Samlet oppsummering.....	39
3 Case 2: Omsorgstjenestene (II) .....	40
3.1 St.meld. nr. 25 (2005-2006) <i>Mestring, muligheter og</i> <i>mening. Framtidas omsorgsutfordringer</i> .....	40
3.2 Innst. S. nr. 150 (2006-2007) .....	45
3.3 Debatten i Stortinget 26. mars 2007.....	52
3.4 Samlet oppsummering.....	58
4 Case 3: Barnevernet (I) .....	61
4.1 St.meld. nr. 40 (2001-2002) <i>Om barne- og</i> <i>ungdomsvernet</i> .....	61
4.2 Innst. S. nr. 121 (2002-2003) .....	69
4.3 Debatten i Stortinget 11. februar 2003 .....	72
4.4 Samlet oppsummering.....	77
5 Case 4: Barnevernet (II).....	80
5.1 Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) <i>Om lov om endring i</i> <i>lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13.</i> <i>desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.,</i> .....	80

5.1.1	Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven .....	80
5.1.2	Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige.....	82
5.1.3	Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse.....	83
5.2	Innst. O. nr. 115 (2004-2005).....	85
5.2.1	Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven .....	86
5.2.2	Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige.....	87
5.2.3	Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse.....	88
5.3	Debatten i Stortinget 6. juni 2005.....	89
5.3.1	Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven .....	89
5.3.2	Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige.....	90
5.4	Samlet oppsummering.....	92
6	Helhetlig og langsiktig? .....	93
6.1	Innledning .....	93
6.2	Bærekraft .....	94
6.3	Fleksibilitet.....	96
6.4	Fokus .....	97
7	Langsiktig bærekraft i velferdstjenestene .....	99
7.1	Grunnleggende dilemmaer .....	99
7.2	Fordeler og ulemper med en velferdskommisjon ....	102
7.3	Andre løsninger .....	108
7.3.1	Integrering av helhetstenking i løpende saker.....	109
7.3.2	Helhetstenking på mellomlang sikt .....	110
7.3.3	Det lange perspektivet.....	111
	Litteratur .....	113



# Tabelloversikt

Tabell 1.1	Operasjonalisering av ulike sider ved ”helhetlige og langsiktige hensyn” .....	19
------------	--	----

# Sammendrag

*Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen og Erik Nergaard*

## **Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester**

NIBR-rapport 2008:27

### **Problemforståelse og operasjonalisering**

Dette er sluttrapporten for prosjektet ”Helhetlige og langsiktige hensyn i politiske vedtak om velferdstjenester”. Prosjektet har hatt til hensikt å drøfte hvorvidt og hvordan Stortinget og regjeringen forsøker å ivareta helhetlige og langsiktige hensyn i sin behandling av saker som angår kommunale velferdstjenester. Slike saker angår vanligvis en avgrenset del av velferdsstaten, og relaterer seg i varierende grad til dagsaktuelle spørsmål. Dermed er det relevant å spørre om regjeringen og Stortinget løfter blikket under behandling av disse sakene, og ser på vedtakenes langsiktige og sektorovergripende konsekvenser for kommunesektoren og velferdsstaten.

Drøftingene i rapporten er basert på diskursanalyser av fire saker om kommunale velferdstjenester som er behandlet i Stortinget. To av sakene dreier seg om barnevernet. Dette er St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet* og Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) som foreslår å endre lover om barnevern og sosiale tjenester. De to andre casene dreier seg om omsorgstjenestene. Dette er St.meld. nr. 45 (2002-2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene* og St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*. I tillegg til disse dokumentene har analysene tatt for seg de respektive innstillingene til Stortinget og Odelstinget samt referat fra debattene i Stortinget og i Odelstinget. Diskursanalysene er basert på en sammensatt forståelse av ”helhetlige og langsiktige hensyn”, hvor tre hovedelementer inngår.

Det første elementet er kalt ”bærekraft” og ser etter vurderinger av vedtakets konsekvenser for kommunesektorens langsiktige evne til å levere velferdstjenester. Det er vurdert hvorvidt de aktuelle sakene utvider tjenestetilbudet permanent, om de bidrar til å utløse behov for kommunale tjenester, om de innebærer nye krav til planlegging og rapportering og om de medfører økt bruk av arbeidskraft i den enkelte kommune. I så fall har spørsmålet vært hvorvidt regjering og Storting har vært opptatt av vedtakenes konsekvenser for kommunenes samlede økonomi på sikt, konsekvenser (intenderte eller uintenderte) for kommunal tjenesteyting, akkumulert administrativ belastning (for eksempel i form av planlegging og rapportering) og kommunenes evne til å skaffe til veie nødvendig arbeidskraft.

Det andre elementet benevnes som ”fleksibilitet”. Her er den underliggende ideen at vedtak kan ha konsekvenser for kommunenes evne til omstilling og lokal tilpasning, noe som har både sektorovergripende og langsiktig betydning. Mer konkret har vi vurdert dokumentene ut ifra hvordan de tar for seg konsekvenser av kommunal omprioritering for øvrig tjenestetilbud (i tilfeller hvor utvidelse av tjenestetilbudet er delfinansierte), konsekvenser for lokal balanse i relativ dekningsgrad for tjenestene imellom (allokerings effektivitet) og konsekvenser for andre tjenesteområder når det gjelder fleksibilitet og omstillingsevne.

Det tredje og siste elementet kalles ”fokus” og retter seg direkte mot de sektorovergripende sidene ved vedtakene. I mange tilfeller berører vedtakene klienter med sammensatte tjenestebehov eller tjenester som på ulike måter er relaterte. Spørsmålet har vært om man er opptatt av vedtakenes konsekvenser for produksjon og innretning av andre, tilknyttede tjenester, og hvordan disse henger sammen.

### **De to casene om omsorgstjenestene**

Det første caset om omsorgstjenestene, St.meld. nr. 45 (2002-2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene* med tilhørende innstilling og debatt, bærer preg av at et bredt spekter av langsiktige og helhetlige hensyn trekkes frem. De fleste, om ikke alle, momentene som inngår i vår tredelte forståelse av disse begrepene (jf. fremstillingen ovenfor) tas i betraktning. Drøftingen bemerker likevel at selv om man forsøker å fange opp hvordan ressursituasjonen spiller inn på mulighetene for å oppnå målene

som aktualiseres i meldingen, refereres det i liten grad til grensene for vekst i kommunale utgifter, og til mer langsiktige analyser av kommuneøkonomien.

Diskursanalysen viser også at det er betydelige (og til dels partipolitisk strukturerte) forskjeller i oppfatningene rundt ”fleksibilitet”, som nok avspeiler ulikheter i synet på forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre. Mens noen representanter er opptatt av å sikre lokal fleksibilitet, er andre mer tilbøyelige til å fremheve verdien av statlig styring.

Det andre caset om omsorgstjenestene tar utgangspunkt i St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*. Her påpekes det en noe mangelfull behandling av ”bærekraft”, både ved at hensynet til velferdsstatens langsiktig økonomisk bærekraft ikke vurderes, og ved at man ikke vurderer konsekvenser for samlet administrativ belastning. Med hensyn til ”fleksibilitet” er også her kommunenes handlefrihet et gjennomgående tema, ikke minst positivt knyttet til et effektiviseringsargument. Konsekvenser for prioritering av budsjettmidler ut over den aktuelle sektoren vurderes imidlertid i begrenset grad. Både regjering og Storting er svært opptatt av ”fokus”, særlig ved at behovet for samarbeid og tverrfaglighet fremheves. I debatten i Stortinget drøftes særlig pasienter som sammensatte individ, mens samordningen mellom for eksempel første- og andrelinjetjenesten kommer mer i bakgrunnen.

### **De to casene om barnevernet**

Det ene caset som dreier seg om barnevernet er St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*. Her er ”bærekraft” gjennomgående et viktig tema. Særlig vurderinger av mulighet for å skaffe til veie adekvat arbeidskraft samt vurderinger av økonomiske konsekvenser på sikt går igjen i alle tre dokumenter. Det registreres betydelige partipolitiske forskjeller i oppfatning når det gjelder avveiningen mellom å øke kommunesektorens ressurser eller å satse på innsparinger gjennom effektivisering. Hensynet til administrativ belastning trekkes i liten grad frem.

Når det gjelder ”fleksibilitet” dreier diskusjonen seg mye om opprettelsen av en koordinerende funksjon for det forebyggende arbeidet. Det er samtidig stor oppslutning rundt ideen om å verne

kommunenes fleksibilitet i dette og andre spørsmål som inngår i sakskomplekset. Økonomisk fleksibilitet berøres imidlertid lite.

Med hensyn til ”fokus”, er et gjennomgående tema viktigheten av jobben som gjøres i andre kommunale etater for en vellykket måloppnåelse for barnevernet og det forebyggende arbeidet. Det gis likevel få vurdering av hvilke konsekvenser dette har for andre etater, eller hvilke muligheter og begrensninger disse har i forhold til å følge opp intensjonen om mer samarbeid på tvers.

Det andre caset om barnevernet tar utgangspunkt i Ot.prp. nr. 64 (2004-2005), som foreslår endringer i lover om barnevern og sosiale tjenester. Her preges vurderingene av ”bærekraft” av at man mener de økonomiske konsekvensene er begrensede. Det foreslås derfor ikke å øke overføringene til kommunene her, og det påstås at vedtaket vil medføre en innsparing som vil finansiere tiltaket på sikt. Debatten i Stortinget viser imidlertid partipolitiske forskjeller i synet på dette, generelt ved at partiene på venstresiden er mer innstilt på å øke overføringene enn det partiene på høyresiden er.

Når det gjelder ”fleksibilitet” legges det til grunn en erkjennelse om at kommune-Norge er sammensatt og at det bør være opp til den enkelte kommune å velge hvordan den organiserer og administrerer lovpålagte oppgaver. Dette er et gjennomgående perspektiv i alle dokumentene som er studert, og synes i dette tilfellet å samle tverrpolitisk oppslutning.

Det gjøres i liten grad vurderinger av ”fokus”. Caset fokuserer på tre vedtak i samme sakskompleks: Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven, lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige som har fremsatt søknad om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad ved bosetting i kommunen, og oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse. Dokumentene og debatten avgrenses temmelig stramt mot disse tre konkrete sakene, og ser dem i liten grad i sammenheng med andre aspekter.

### **Hva sier casene sett under ett?**

Samlet sett er det en tendens til at behandlingen i Stortinget utvider fokuset på bærekraft, i den forstand at representantene trekker frem ulike innfallsvinkler til spørsmål knyttet til

finansiering. Regjeringen fokuserer mest på økonomien innenfor det aktuelle tjenesteområdet, mens Stortinget i noe større grad ser på kommuneøkonomiens betydning for finansieringsevnen i forhold til sektorvise vedtak. Debattene i Stortinget gir også en høyere synlighet for politiske forskjeller i syn på finansiering, for eksempel behovet for økte rammer for kommunesektoren vs. potensialet for innsparinger.

Det er samtidig slik at langtidsprogram og perspektivmeldinger i liten eller ingen grad trekkes frem i behandlingen av disse sakene. Og selv om det gjerne understrekes at det enkelte vedtak vil kreve økning av ressurser, stilles det ofte ikke spørsmål om den helhetlige finansieringsevnen på sikt som følge av økte rammer. Stortinget og regjeringen er også gjennomgående lite opptatt av hvordan de sektorvise vedtakene slår ut i forhold til kommunenes samlede administrative belastning, og det er dermed lite som hindrer at denne akkumuleres. Dermed er det to sider av hensynet til ”bærekraft” hvor helhetlige hensyn ser ut til å bli dårlig ivaretatt.

Når det gjelder ”fleksibilitet” drøftes dette gjennomgående ganske bredt, både ut ifra behovet for lokal tilpasning, effektivisering gjennom lokal frihet med hensyn til organisering, og verdien av lokalt selvstyre i seg selv. Det er i noen tilfeller partipolitiske forskjeller i disse oppfatningene.

”Fokus” er den kanskje viktigste betydningen av ”helhetlighet” slik dette begrepet brukes av regjering og Storting. I denne forstand brukes ”helhetlig” som et utvetydig honnørord. Samtidig fremstår verdien av helhetlighet som en vedtatt sannhet man ikke stiller spørsmål ved, og man kan i noen tilfeller spørre seg hvor realistiske påstandene om helhetlig ”fokus” er. For eksempel er man i liten grad opptatt av hvilke administrative konsekvenser slik spesialtilpasning og samarbeid får, noe som kan indikere manglende blick for hvor krevende det er å se ulike tjenestegrener i sammenheng.

### **Hvordan kan helhetlige og langsiktige hensyn ivaretas?**

Rapporten har ikke empirisk grunnlag for å ta stilling til den generelle graden av helhetlige og langsiktige hensyn i statlig politikk – dertil er fire case-studier et for begrenset grunnlag. I stedet drøftes noen forhold som kan være relevante for det videre arbeidet med å fremme helhetlige og langsiktige hensyn:

- Etter NIBRs oppfatning ligger en grunnleggende utfordring knyttet til mer helhetlig tenking i dimensjonen ”fokus”. Idealet om å dekke alle relevante dimensjoner av en sak må veies opp mot beslutningseffektivitet og kognitiv kapasitet.
- Hensynet til fleksibilitet tilsier at helhetlige og langsiktige løsninger må gi spillerom for lokal tilpasning og prioritering. Men dette innebærer at regjering og Storting må vise tilbakeholdenhet når det gjelder detaljeringsgrad. Man må dermed spørre seg om helhetlige og langsiktige hensyn skal tas på nasjonalt eller lokalt plan, og det gir kanskje ikke alltid mening å etterspørre mer helhetlig tenkning nasjonalt hvis man samtidig skal hegne om lokal fleksibilitet.
- Hvis strategien skal være å fremme helhetlige og langsiktige hensyn ved å øke kommunenes fleksibilitet, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved kommunenes kapasitet. Kan kommunal politikk og administrasjon bli mer helhetlig og langsiktig dersom generalistkommuneprinsippet opprettholdes i en kommunesektor med til dels svært små enheter?
- Hvordan skal økt helhetlighet og langsiktighet organiseres? Skal dette skje gjennom enkeltstående prosesser, eller søker man permanente løsninger? En tidsbegrenset kommisjon om velferdstjenester vil være en illustrasjon på det første alternativet, men risikoen er da at også virkningen av tiltaket får begrenset tidshorisont. Det andre alternativet vil være et spørsmål om å opprette permanente institusjonelle løsninger, for eksempel ved modifikasjoner i beslutningsprosedyrer.
- Man bør også vurdere om ordninger som skal sikre økt innslag av helhetlige og langsiktige vurderinger skal dekke hele kommunesektoren generelt, eller om man skal gå for ordninger som aktiveres i den enkelte sak.

Med utgangspunkt i disse punktene, og en kort gjennomgang av bakgrunnen for nedsettelsen av pensjonskommisjonen (NOU 2004:1), drøfter rapporten noen sider ved KS’ forslag om å nedsette en egen velferdskommisjon. Det er grunn til å ta i betraktning at en velferdskommisjon vil stå overfor andre utfordringer enn det pensjonskommisjonen gjorde. Mulighetene for å komme frem til overgripende og operative løsninger synes å være svakere, blant annet fordi mandatet vil være langt bredere, vil dekke et mye mer sammensatt problemkompleks enn

pensjonskommisjonen og dessuten legge til grunn en mer kompleks problemforståelse.

Etter NIBRs oppfatning bør en velferdskommisjon først og fremst ta sikte på å foreslå ordninger som gjør at helhetlige og langsiktige hensyn nedfelles institusjonelt i relevante offentlige beslutningsprosesser. Tatt i betraktning den store kompleksiteten som ligger i kommisjonens mandat, tror vi denne løsningen vil kunne ha størst varig betydning for ivaretagelsen av helhetlige og langsiktige hensyn.

### **Tredelt strategi for helhetlige og langsiktige hensyn**

NIBR foreslår avslutningsvis en tredelt strategi hvor det inngår tiltak på kort, mellomlang og lang sikt. Denne strategien kombinerer enkeltstående prosesser med permanente institusjonaliserte løsninger, og dekker så vel sektorspesifikke og sektorovergripende tiltak. Tanken er at tiltaket på lang sikt brukes som referanseramme for tiltaket på mellomlang sikt, og at begge trekkes inn i tiltaket på kort sikt.

På kort sikt foreslås det at kravet om å utrede ”økonomiske og administrative konsekvenser” oppgraderes, for å sikre at flere premisser tas i betraktning. Planlovens pålegg om konsekvensutredning brukes som en illustrerende modell. Forslaget er at alle beslutninger om velferdstjenester av et visst omfang skal utredes spesielt med tanke på vedtakets konsekvenser for kommunesektorens langsiktige bærekraft.

På mellomlang sikt foreslås det at regjering og Storting innfører en fireårig planleggingshorisont for kommuneøkonomien, noe som vil tilsvare tidsperspektivet for kommunale økonomiplaner. En slik plantype kan være en parallell til Nasjonal Transportplan (NTP), hvor større investeringer fases inn på en planmessig måte med en lenger tidshorisont enn det enkelte års statsbudsjett.

På lang sikt foreslås det at det gjennomføres en nasjonal foresight-øvelse om velferdsstatens fremtid og kommunesektorens langsiktige bærekraft. Foresight-metodologi kan etter NIBRs oppfatning være hensiktsmessig av flere grunner. Foresight legger opp til bred deltagelse og kombinerer av ulike kunnskapstyper. Foresight vil kunne legge til rette for å bygge langsiktige visjoner om velferdsstatens utvikling, basert på både ekspertkunnskap og omfattende samhandling.



# Summary

*Elin Kittelsen, Jan Erling Klausen and Erik Nergaard*

## **Holistic and long terms concerns in welfare policy decision-making**

NIBR Report 2008:27

### **Definitions and methodology**

This is the final report from the project "Holistic and long term concerns in welfare policy decision-making" which has been carried out by NIBR on commission from KS in 2008. The purpose of the project has been to investigate if, and if so how, national level policy-making in welfare related issues takes into account concerns about the long-term sustainability of the welfare system. Decisions are usually made in the context of a specific sector or issue, and there's often a focus on current events and developments. In light of this, it is relevant to ask whether or not the government and the parliament manages to take into account the ways in which individual decisions impact on the municipal sector and on the welfare state as a whole, in the longer run.

The empirical basis for the arguments made in the report is a discourse analysis of four decisions prepared by the government and made in Stortinget (the Norwegian parliament) during the last decades. Two of these were concerned with child care services, the two others with care services for the elderly and the infirm. In all four cases, documents related to the treatment of the cases in the cabinet as well as in parliament were read. These include the proposal submitted by the cabinet, the proposal prepared by the parliamentary committee and the minutes of the debate in Parliament. The discourse analysis has taken departure in a composite definition of the terms "holistic" and "long term" with three dimensions. The first of these is "sustainability", which has to do with the long term viability of local government service

provision. The analysis has sought to disclose how the national government takes into account issues pertaining to funding, availability of qualified personnel and administrative workload, among other things. The second element of the definition is termed “flexibility”, which has to do with the ability of local governments to adjust to changing circumstances. The third dimension is “focus”. This dimension relates to the fact that many users of welfare services need a number of different services, and that there is a need to consider these in conjunction.

### **Empirical observations**

The first case on care services is characterized by a broad approach to holistic and long term concerns. Most if not all dimensions are covered. Yet there are few references to reports containing long term analysis of the economy of the local government sector. As for flexibility, there are differences in opinion which seem to be structured by party affiliation. Whereas some members of Parliament emphasize local self-rule and delegated powers, others put emphasis on the need for national policy guidance and steering.

The second case on care services is marked by a scarcity of concern for “sustainability”. The need for “flexibility” is emphasized though, with a particular view on potential gains in efficiency. “Focus” is a key concern for the cabinet as well as for Parliament.

The first case on child care services is marked by a broad concern for “sustainability”, not least related to concerns about the availability of personnel. Also, long term economic sustainability is very much in focus. There are clear party cleavages between those who want to increase local government funding and those who believe there is a potential for increasing efficiency which could potentially decrease the need for increased funding.

As for “flexibility” there is great concern for the need to enable local governments to use discretion. Concerns for “Focus” is observed related to the links between the child care services and the use of preventive measures. However, little attention is paid to the consequences for co-operation with other branches of service provision.

The second case on child care services is seen as having very limited economic consequences and so sustainability is treated only briefly. Even so there is a clear party-based cleavage between those who would prefer to increase local government funding and those who would opt for efficiency-enhancing measures. As for “flexibility” there is an almost unanimous support for the idea that local governments should be able to adjust to local contingencies. “Focus” is not a key concern in this case, as the issue in question is defined quite narrowly.

All in all, even though references are certainly made to local government funding, there is surprisingly few references to reports containing analysis on long term economic prospects for the local government sector. There is also limited concern for how new policies affect the total administrative workload of local governments.

The treatment of concerns related to “flexibility” primarily has to do with the balance between local self-rule and the need for national standards. “Focus” is perhaps the predominant dimension of “holistic” approaches in cabinet proposals and parliamentary proposals and debates. This term is used unequivocally in the positive sense, in a rather uncritical way. Taking into account a broad range of concerns from many branches of service provision simultaneously can be challenging, but these challenges are rarely brought into consideration.

### **How can holistic and long term concerns be addressed?**

NIBR would contend that there is a dilemma of a rather basic nature related to “focus”: When an increasing number of aspects are taken into account, for instance coordination with an increasing number of other branches of service provision, the challenges pertaining to effective decision-making become increasingly problematic. And should “holism” reside in national government or in the local governments? Adopting a broad-range holistic approach nationally may hamper the local freedom of discretion that is needed to adjust flexibly to local contingencies. It is however also relevant to put a question mark on the capacity for increased holism in local governments, as the sector is rather fragmented and contains very small units.

---

Relevant measures to increase holism and long-term perspectives may be of a temporary or a permanent nature. They may furthermore focus on specific branches of service provision individually, or they may take on a broader scope. If a national commission on welfare services is installed, as KS has suggested, it would be a temporary measure covering a broad range of issues. The report notes that such a commission would have a challenging task, due to the complexity of the issue.

### **A threefold strategy for increasing holism**

The report proposes a strategy for increasing holism that combines temporary and permanent measures, and has a broad focus as well as a focus on individual services, in a short as well as in a longer perspective. NIBR proposes that consequences for long-term sustainability are to be assessed more systematically in all national policy issues pertaining to welfare service provision. Furthermore, cabinets should be obliged to provide a four-year plan for major reforms in the welfare state. Lastly, it is proposed that national foresight-processes on the long term sustainability of the welfare state are conducted on a regular basis.

# 1 Helhetlige og langsiktige hensyn

## 1.1 Problemstillinger og metodologi

I hvilken grad og eventuelt hvordan tar Stortinget og regjeringen ”helhetlige og langsiktige hensyn” i politiske vedtak som berører kommunale velferdstjenester? Velferdspolitikken foregår innenfor mange sektorer av offentlig virksomhet, og utvikles innenfor et tilsvarende sektorisert sentralt beslutningssystem. Det er også til enhver tid et stort påtrykk av saker, og tidshorizonten vil i en del tilfeller nødvendigvis bli kort. Spørsmålet i dette prosjektet er hvordan regjering og Storting tar i betraktning de større linjer koblet til velferdsstatens og kommunesektorens langsiktige bærekraft. Ser man etter langsiktige implikasjoner for kommunens evne til å levere velferdstjenester? Er en velferdskommisjon en god løsning for å styrke innslaget av slike hensyn, og hvilke andre alternative løsninger er aktuelle?

Et grunnleggende aspekt ved prosjektet er forståelsen av begrepene helhetlighet og langsiktighet. Disse begrepene er forholdsvis generelle, og kan forekomme med varierende meningsinnhold. Samtidig må de oppfattes som forholdsvis utvetydige positive benevnelser. Det er vanskelig å se hvordan de kan brukes til å benevne negative kvaliteter ved et politisk forslag, og opposisjonen vil neppe noen gang kritisere forslag fremlagt i Stortinget for å være helhetlige og langsiktige. Tvert imot viser diskursanalysen at begge begrepene er populære betegnelser for egne forslag. Det er ikke uvanlig at begrepet ”helhetlig” eller

”heilskapleg” forekommer flere titalls ganger i et gitt dokument som behandles i Stortinget.<sup>1</sup>

I lys av den omfattende bruken av begrepene har ikke prosjektet tatt sikte på å avgjøre *hvorvidt* Storting og regjering tar helhetlige og langsiktige hensyn, men å undersøke hvilken mening de legger i disse begrepene. Samtidig har prosjektet også hatt til hensikt å identifisere eventuelt *fravær* av helhetlig og langsiktig hensyntagen. Et metodologisk dilemma har dermed vært hvorvidt diskursanalysen skal bygge på et forhåndsbestemt sett av definisjoner eller på en åpen drøfting av meningsinnhold – altså om analysen skal være konfirmerende eller eksplorerende. En konfirmerende strategi ville gjøre det mulig å identifisere fravær av forhånds-spesifiserte argumenter og hensyn, men den er bundet til en spesifikk og generalisert forståelse av begrepene og vil dermed kunne overse dimensjoner som kan identifiseres av den eksplorerende strategien.

Løsningen på dette metodologiske dilemmaet har vært den følgende. Gjennom de innledende fasene av prosjektet har det blitt utviklet en foreløpig liste over mulige tolkninger av begrepene langsiktighet og helhetlighet. Disse tolkningene er delvis utledet gjennom resonnering rundt begrepene, delvis gjennom første gjennomlesning av enkelte dokumenter. Denne listen er så brukt i diskursanalysen, men det har samtidig vært åpnet for supplering av listen gjennom undersøkelsens forløp. Denne listen kan ordnes i tre hovedforståelser av helhetlighet og langsiktighet:

1. *Bærekraft* benevner hensynet til kommunesektorens langsiktige evne til å opprettholde og videreføre tjenestetilbudet. Her er det hensyn til økonomi, dekningsgrad, administrativ kapasitet og tilgjengelig arbeidskraft som står sentralt.
2. *Fleksibilitet* refererer til hvordan vedtak angående en tjeneste har konsekvenser for andre tjenester med hensyn til kommunens lokale handlefrihet og tilpasningsevne når det gjelder ressursallokering og valg av organisatoriske løsninger.
3. *Fokus* har å gjøre med avgrensningen av hensyn som tas i betraktning. ”Helhetlige hensyn” vil da si at man tar i

---

<sup>1</sup> For eksempel brukes begrepet 43 ganger i Ot.prp. nr. 54 (2002–2003) og 36 ganger i St.meld. nr. 40 (2001–2002).

betraktning et forholdsvis bredt spekter av tjenester som har med hverandre å gjøre, for eksempel ved at de retter seg mot brukere med sammensatte tjenestebehov.

Tabell 1.1 viser hva slags reformer og vedtak i Stortinget som kan falle inn under disse tre hovedforståelsene, og hva slags helhetlige og langsiktige hensyn det kan være relevant å etterlyse i det enkelte tilfelle.

Tabell 1.1 *Operasjonalisering av ulike sider ved "helhetlige og langsiktige hensyn"*

Hovedforståelse	Reformer og vedtak i Stortinget	Helhetlige og langsiktige hensyn
"Bærekraft"	...som utvider tjenestetilbudet permanent	Konsekvenser for kommunenes samlede økonomi på sikt. ("Veksten kan ikke fortsette")
	...som ikke retter seg mot kommunal tjenesteproduksjon, men som utløser behov for kommunale tjenester.	Konsekvenser (intenderte eller uintenderte) for kommunal tjenesteyting
	... som innebærer nye krav til planlegging og rapportering	Akkumulert administrativ belastning
	...som medfører økt bruk av arbeidskraft i den enkelte kommune	Kommunenes evne til å skaffe til veie nødvendig arbeidskraft
"Fleksibilitet"	...som utvider tjenestetilbudet, men som er delfinansierte	Konsekvenser av kommunal omprioritering for øvrig tjenestetilbud
	...som er finansiert med bundne (øremerkede) midler	Konsekvenser for lokal balanse i relativ dekningsgrad for tjenestene imellom (allokeringseffektivitet)
	...som påvirker kommunens evne til å organisere tjenestene.	Konsekvenser for andre tjenesteområder og for fleksibilitet og omstillingsevne
"Fokus"	...som dreier seg om klienter med sammensatte tjenestebehov eller om tjenester som på ulike måter er relaterte	Konsekvenser for produksjon og innretning av andre, tilknyttede tjenester, og hvordan disse henger sammen

Begrepene helhetlighet og langsiktighet brukes i mange tilfeller i form av påstander om kvaliteter man selv mener er til stede. Slike påstander kan naturligvis være mer eller mindre berettigede, men det er ikke tatt sikte på å vurdere graden av berettigelse i denne sammenheng. Spørsmålet blir for eksempel hvorvidt hensynet til akkumulert administrativ belastning nevnes eksplisitt når Stortinget debatterer et forslag som innebærer nye krav til planlegging eller



rapportering – ikke hvorvidt det aktuelle vedtaket faktisk øker denne samlede belastningen eller ikke.

### **Diskursanalyse**

Diskursanalyse, i alle fall grener av den, er tett knyttet til kritisk teori og i mye av litteraturen er det vanskelig å skille klart mellom diskursanalyse som metodikk og et visst tilknyttet teorigrunnlag. Sagt på en annen måte er diskursanalyse i betydelig grad utviklet som et redskap for å avdekke underliggende maktrelasjoner, det er slik sett ingen ”nøytral” metode men en metode som er utviklet for å tjene en viss hensikt. For eksempel kom den premissgivende franske idehistorikeren Michael Foucault frem til at det er naivt å tro at man som forsker passivt kan iakttta de diskursive formasjonsregler uten å interessere seg for, og engasjere seg i, de politiske kampene som skaper og omdanner diskursen (Torfing 2004:49). Den norske statsviteren Iver B. Neumann (2001:13-14) har koblet dette til en motvilje mot å utvikle en egen metode-litteratur for diskursanalyse: Man har tvert i mot ønsket å bryte ned skillet mellom teori og metode. Den kritiske diskursanalysens sentrale anliggende har vært å forstå hvordan kampen om definisjonsmakt kan ses på som et helt sentralt aspekt ved maktutøvelse og dominans, og metoden har blitt utviklet med denne hensikten for øye.

I dette prosjektet har det blitt brukt en mer pragmatisk tilnærming til diskursanalyse. Hensikten har generelt vært å løfte frem hovedelementer av meningsinnhold i tekstene som studeres.

### **Dokumenter**

Det er innarbeidet praksis at regjeringen fremlegger for Stortinget brede gjennomganger av de ulike områdene av offentlig politikk med ujevne mellomrom. Dette er en hovedfunksjon for Stortingsmeldingene og Norges Offentlige Utredninger (NOU). Samtidig brukes Stortingsmeldingene gjerne til å varsle politiske omlegginger, noen ganger på bakgrunn av NOU’er, andre ganger som et ledd i regjeringens realisering av sitt politiske program. De fleste proposisjoner viser dermed til forutgående meldinger. I noen tilfeller kan meldingene følge forholdsvis tett etter hverandre, og det skjer også at samme melding gir opphav til et antall lov- og budsjettproposisjoner. Dermed kan det innenfor en og samme sektor innenfor en avgrenset tidsperiode versere et ganske stort

antall saker, fordelt på mange dokumenter, som i ulik grad refererer til hverandre. Dermed er det ikke ukomplisert å identifisere og karakterisere innslaget av helhetlige og langsiktige vurderinger.

For å undersøke innslaget av helhetlige vurderinger har det blitt valgt et begrenset antall saker for diskursanalyse. Dokumentene som inngår i diskursanalysen for hver sak er referatet fra behandlingen i Stortinget, komiteens innstilling, proposisjonen og eventuelle tilknyttede meldinger og NOU'er.

Hensikten med å studere samtlige dokumenter i Stortingets behandling av sakene er delvis å frembringe et dekkende bilde. Men en annen hensikt er å undersøke en antagelse om endringer i innslaget av helhetlige og langsiktige vurderinger gjennom sakens forløp. Det følger av saksgangen i regjering og Storting at dokumentene kan ordnes i en logisk sekvens, hvor utredninger og langsiktige programmer gradvis spesifiseres til konkret og operativ politikk, i form av for eksempel forslag i statsbudsjettet eller lovproposisjoner. Det kan hende at innslaget av langsiktige og helhetlige, sektorovergrepene vurderinger er størst i dokumentene som ligger tidlig i en slik sekvens, og at dette innslaget synker etter hvert som politikken konkretiseres til spesifikke forslag om lovendringer eller budsjettallokeringer. Dette kan tolkes på ulike måter. Det kan hende at overveielser om helhetlige og langsiktige hensyn er "bakt inn" i konkrete vedtak selv om de ikke fremkommer eksplisitt i dokumentene eller debattene, siden disse er utformet på bakgrunn av overveininger som er gjort på tidligere stadier av sekvensen. Alternativt kan det tenkes at de langsiktige og helhetlige overveielser som gjøres på tidligere stadier, i de mer overgrepene dokumentene, ikke oppleves som forpliktende for konkrete vedtak som fattes senere.

## 1.2 Bakgrunnen for sakene som studeres

Det er ikke fremlagt for Stortinget noen bredt dekkende melding om velferdstjenestene siden regjeringen Brundtland la frem Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35, 1994-95). I dette prosjektet er det gjennomført diskursanalyse av i alt fire saker som er behandlet av Stortinget på 2000-tallet. To av casene dreier seg om omsorgstjenestene, de to andre om barnevernet.

## To case om omsorgstjenestene

Omsorgstjenestene er en av kommunenes tyngste velferdsoppgaver, og veier tungt både i forhold til antall ansatte og som andel av kommunenes budsjetter. Ved fremleggelsen av Stortingsmeldingen om ”Framtidas omsorgsutfordringer” i 2006 ble det anslått at omsorgstjenestene har over 200 000 brukere, med en sysselsetting på om lag 110 000 årsverk.<sup>2</sup> Flere grupper omfattes av omsorgstjenestene, men tiltakene innenfor eldreomsorgen er mest omfattende. Tre av fire brukere er over 67 år, men andelen under 67 år er stigende. Omtrent halvparten av tjenestene utføres i sykehjem mens den andre halvdel utføres i hjemmetjenestene og i omsorgsboliger.

Det er lagt frem to stortingsmeldinger som tar for seg omsorgstjenestene de siste årene. St.meld. nr. 45 (2002-2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene* ble fremlagt av regjeringen Bondevik II 27. juni 2003, og debattert i Stortinget 27. april 2004.<sup>3</sup> Regjeringen Stoltenberg II la frem St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer* 22. september 2006. Denne ble debattert i Stortinget 26. mars 2007.<sup>4</sup> En gjennomgang av de to sakene gjør det mulig å se etter innslaget av helhetlige og langsiktige vurderinger innenfor samme saksområde og et relativt kort tidsrom. Samtidig er det interessant å se hvilken betydning regjeringsskiftet og Stortingsvalget i 2005 har hatt i denne sammenheng.

## To case om barnevernet

Barnevernets hovedoppgave er å gi barn, unge og familier hjelp og støtte i vanskelige situasjoner.<sup>5</sup> Omsorg for og oppdragelse av barn sees i dag i første rekke som foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp i kortere eller lengre perioder, og det er her barnevernet kan komme inn og bistå.

Barnevernmyndighetenes ansvar og arbeidsoppgaver er regulert av *lov 17. juni 1992 nr. 100 om barneverntjenester*. Staten, ved Barne- og likestillingsdepartementet, har et generelt overordnet ansvar for

---

<sup>2</sup> Kilde til dette avsnittet: St.meld. nr. 25 (2005-2006), s. 9

<sup>3</sup> Innst. S. nr. 163 (2003-2004)

<sup>4</sup> Innst. S. nr. 150 (2006-2007)

<sup>5</sup> Se Bufetats nettsted, [www.bufetat.no](http://www.bufetat.no)

barnevernet, mens forvaltningen av barnevernet i hovedsak er lagt til den kommunale barneverntjenesten og den statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Kommunens oppgaver er forholdsvis omfattende og inkluderer blant annet forebygging av omsorgssvikt og atferdsproblemer, avdekke forhold der det er rimelig grunn for å iverksette tiltak, utarbeide tiltaksplaner og iverksette tiltak, tilby råd og veiledning, forberede saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, samt medvirke til at andre offentlige organer ivaretar barns interesser. Særlig forebygging involverer andre fag- og tjenesteområder, som skole, barnehage, familie, fritid, kriminalitet, rus, psykisk helse og rasisme.

Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 er den tredje barnevernloven her til lands. Siden 1992 har det blitt fremlagt to stortingsmeldinger og én NOU relatert til feltet. *Stortingsmelding nr. 39 (1995-96) Om barnevernet*, ga en foreløpig orientering om erfaringene med loven og situasjonen i barnevernet på dette tidspunkt. I etterkant av denne meldingen ble loven endret en rekke ganger og viktige regler i loven evaluert. I 1999 ble så Befringutvalget opprettet, hvis mandat var å gjennomføre en helhetlig gjennomgang og vurdering av hvordan barnevernet fungerte, og hvordan barnevernet i økende grad skulle kunne løse framtidige oppgaver. Arbeidet ble oppsummert i *NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge*. Da barnevernloven nærmet seg 10 år, ble det lagt frem en ny *stortingsmelding, nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet*, som skulle gi Stortinget en ny tilbakemelding om barnevernet. På bakgrunn av Stortingets behandling av denne meldingen, ble loven igjen endret, *Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) Om lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.*

Vi har avgrenset analysen til å gjelde relevante dokumenter fra og med stortingsmelding nr. 40 (2001-2002). Dette gir følgende kjeder av dokumenter:

1. Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet, med Innstilling til Stortinget nr. 121 (2002-2003), og referat fra Stortinget behandling 11.02.2003
2. Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) Om lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., med Innstilling til Odelstinget nr. 115 (2004-2005), og referat fra behandling i Odelstinget 06.06.2005

## 2 Case 1: Omsorgstjenestene (I)

### 2.1 St.meld. nr. 45 (2002-2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene*<sup>6</sup>

#### **Helhetlighet**

Den første meldingen er en forholdsvis kortfattet tekst på 67 sider. Den kom i etterkant av handlingsplanen for eldreomsorgen, som Bondevik II-regjeringen hadde gitt en sluttrapport for Stortinget året før.<sup>7</sup> Det fremholdes at den store kapasitetsøkningen som denne handlingsplanen innebar nå skulle avløses av en fase med fokus på innholdet og kvaliteten i tjenestene.

Hensynet til helhetlighet fremheves sterkt i meldingen, og begrepet *heilskap* brukes hele 30 ganger. Det heter at regjeringen foreslår ”ein heilskapleg satsing”, og dette utlegges som følger (s.7):

- Samarbeid med kommunane
- Styrkt leiing og betre organisering
- Tilfredsstillande rekruttering og betre kompetanse
- Større valfridom og styrkt rettstryggleik
- Betre tilsyn og kontroll
- Eit enklare og betre regelverk

Sett i forhold til de tre hovedpunktene i vår definisjon av helhetlighet i tabell 1 har denne listen et noe annet fokus. Helhetlighet kan her tolkes som at man tar for seg ulike dimensjoner som presumptivt har betydning for selve tjenestetilbudet. De fleste

---

<sup>6</sup> ”Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene”

<sup>7</sup> St.meld. nr. 31 (2001-2002)

momentene dreier seg om organisering (de to første punktene) eller valgfrihet og sikkerhet for at rettigheter til tjenester innfris (de tre siste punktene). Det er bare punktet om rekruttering og kompetanse som dreier seg om kapasitet og kvalitet. Vi skal i det følgende se hvordan meldingen tar for seg de tre kategoriene av meningsinnhold som ble skissert i tabell 1.

### **Bærekraft**

Meldingens del 3.2 drøfter forhold som kan grupperes under overskriften "bærekraft" fra figur 1. I et forholdsvis kort avsnitt drøftes en rekke forhold som kan føre til økt press på den kommunale tjenesteytingen på sikt. Det vises til at demografiske prognoser tilsier at eldrebefolkningen vil øke, det blir flere personer over 80 år samtidig som andelen yrkesaktive går ned til å forsørge dem. Det påpekes at helsen til de eldre bedres, samtidig som de eldre får bedre inntekter. Selv om bedre helse isolert kan minske omsorgsbehovet, vil økte forventninger og den økende tilgangen til spesialiserte helsetjenester kunne få store konsekvenser for tjenestebehovet og kostnaden ved å yte tjenestene. Meldingen påpeker også utfordringene som ligger i et økende antall fremmedkulturelle med omsorgsbehov, blant annet i forhold til informasjon, brukermedvirkning og personell med minoritetsbakgrunn. Det vises også til at de yngre omsorgstrende er mer kostnadsintensive enn de eldre, samtidig som denne gruppen er økende.

Gjennomgående gjøres det klart at dette er utfordringer for kommunesektoren. Videre i meldingen identifiseres flere innsatsområder som skal styrke kommunesektorens evne til å håndtere disse utfordringene, og dette er på mange måter meldingens hovedfokus. Det vises blant annet til tiltak for å øke rekrutteringen (7.2). Det fremheves at samarbeidet mellom stat og kommune må styrkes, for å fremme kvalitetsutvikling, effektivitet og rasjonell kostnadsfordeling.

### **Fleksibilitet**

Meldingen legger vekt på behovet for reformer i finansieringsordningene, som betegnes som problematiske fra statlig side:

Dei gjeldande finansieringsordning er kompliserte og lite samkøyrd, og dei har utilsikta vridingseffektar som kan føre til samfunnsøkonomisk uheldig

ressursbruk. Både kommunane og brukarane har incentiv til å tilpasse seg utan omsyn til om det gir ein samfunnsmessig god effekt. Regjeringa ser det som svært viktig at systema må vere med på å styre ressursfordelinga i sektoren slik at løysingane blir dei beste både for brukarane og for samfunnet. Det er derfor nødvendig å endre ordningane slik at ein oppnår eit gjennomgåande, føreseieleg og robust system. Systemet må òg i høgre grad vere i samsvar med dei utviklingstrekkene vi finn i pleie- og omsorgstenesta. Målet er at kommunen ut frå lokale tilhøve, og ut frå omsynet til behova hos kvar einskild innbyggjar, skal utvikle samfunnsøkonomisk fornuftige og fleksible tenester (s. 65).

Dette er hensyn som ligger nær opp til det vi tidlegare har plassert under overskriften ”fleksibilitet”. Det fremheves at kommunen skal ha fleksibilitet til å innrette tenestene etter lokale og individuelle behov, og at man skal unngå vridningseffekter.

### **Fokus**

Meldingen viser til at de kommunale omsorgstjenestene har fått et utvidet fokus i forhold til slik situasjonen var tidlegare. Selv om eldre fortsatt er den største brukergruppen, er det særlig tre andre grupper som gjør seg gjeldende. Statlige reformer har gitt kommunene økt ansvar for omsorg for personer med psykisk utviklingshemming og mennesker med psykiske lidelser. Redusert liggetid på somatiske sykehus har også medført økt kommunalt omsorgsansvar for ferdigbehandlede. Det vises til at disse tre gruppene ikke bare har medført en volummessig økning av antall brukere, men at det også har gitt opphav til nye funksjoner og nye samordningsbehov for kommunene. Dette inkluderer forholdsvis spesialiserte helsetjenester til utskrevne pasienter, og helhetlige tilrettelagte tilbud til for eksempel yngre funksjonshemmede. Mange av disse brukerne har sammensatte tjenestebehov, og meldingen drøfter mange sider ved denne problemstillingen. Det er her meldingens hovedfokus på ”helhetlighet” ligger. Begrepet ”heilskaplege tiltakskjeder” fremholdes som et nøkkelord, og dette utlegges som ”eit system som sikrar heilskap og tek ansvar for

heile tenestetilbodet i den tida det blir gitt”.<sup>8</sup> Det er i denne sammenheng belysende å ta i betraktning meldingens utlegging av begrepet ”heilskap”:

Kravet om ei teneste som er heilskapleg og i pakt med formålet gir utfordringar fordi

- vi er alle heile menneske med ulike ressursar og eigenskapar, og vi har samansette behov.
- heilskap handlar om samarbeid på tvers av ulike sektorar.
- heilskap handlar om samarbeid på tvers av teneste- og forvaltningsnivå. Dette inneber mellom anna at spesialisthelsetenesta ved sjukehusavdelingar og poliklinikkar må samarbeide med kommunale tenester for å sikre eit heilskapleg tilbod.
- heilskap handlar om brukarperspektivet. Alle tilbod må ta utgangspunkt i behova hos brukarane og deltaking frå brukarane si side. Utan deltaking frå brukarane kan tenester og tilbod aldri bli anna enn haltande.

Hovedinntaket til helhetlighet er dermed brukernes helhetlige og sammensatte behov, som må oppfanges gjennom medvirkning og ivaretas gjennom samarbeide på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

### Oppsummering

I meldingen gis begrepet helhetlighet en litt annen forståelse enn det som ligger i tabell 1.1. Det er særlig to forståelser som er fremhevet. Det ene er betegnelsen av meldingen som en ”helhetlig satsing” i meldingens innledning. I denne forstand dreier helhetlighet seg om det å ta for seg ulike dimensjoner som presumptivt har betydning for selve tjenestetilbudet, og da særlig organisering og sikkerhet for ytelser. Den andre er vektleggingen av ”helhetlige tiltakskjeder”, i den forstand at brukerens individuelle behov må ivaretas på en helhetlig måte.

Ut ifra oppstillingen av hensyn i tabell 1 indikerer imidlertid meldingen et enda bredere og mer betydelig innslag av ”helhetlige og langsiktige hensyn”. Meldingen tar for seg et stort antall hensyn,

---

<sup>8</sup> *Ibid*, s. 20



både med hensyn til bærekraft, fleksibilitet og fokus. Samtidig fremstår meldingen mer som en intensjonserklæring enn som en beskrivelse av konkrete tiltak og strategier. Den er med andre ord først og fremst helhetlig og langsiktig i sin problemforståelse, men demonstrerer i mindre grad hvordan slike hensyn skal omsettes til praksis.

## 2.2 Innst. S. nr. 163 (2003-2004)

I innstillingen til meldingen er det først og fremst komiteens merknader som er av interesse, ved siden av forslag fra komiteens mindretall. Fremheves det helhetlige og langsiktige hensyn som ikke berøres i meldingen, eller som tolkes på en annen måte? Knytter det seg generelt uenighet til disse momentene?

### **Bærekraft**

Komiteens medlemmer fremhever at det er behov for økt kapasitet i omsorgstjenestene, blant annet i forhold til flere ansatte. Man fremhever kommuneøkonomien som en nødvendig forutsetning:

Komiteen vil understreke at en helt nødvendig forutsetning for at arbeidet med økt kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene skal ha den ønskede effekt, er at norske kommuner er i økonomisk stand til å ta de kostnadene som følger med (s.2).

Et mindretall i komiteen var spesielt opptatt av dette, og savnet en konkretisering av hvordan dette skal ivaretas:

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener dette ikke er tilfellet i dag, og at meldingen heller ikke gir signaler om at meldingen skal følges opp med nødvendige økninger i de statlige overføringene til kommunene. (...) Disse medlemmer mener at de statlige overføringene til kommunene må økes de nærmeste årene for å sette kommunene i stand til å gjennomføre arbeidet med økt kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene (s.2).

Disse påpekningene er i samsvar med det første punktet nevnt under ”bærekraft” i tabell 1, nemlig konsekvenser for kommunenes økonomi på sikt. Dette fremheves gjentatte ganger i innstillingen. Komiteens medlemmer er enige om at det finnes store udekkede behov, og at det må ”sikres at kommunene har den nødvendige kapasiteten” (s. 9). Det vises også til fremskrivinger av folketall og alderssammensetning, og at dette vil kreve flere ansatte i sektoren (s. 21). Her pekes det på flere strategier, inklusive det å gjøre geriatri til en ”hovedspesialitet” og sikre et aktivt forskningsmiljø innenfor dette området.<sup>9</sup>

Innstillingen bemerker, i tråd med meldingen, at de foreslåtte regelendringene ikke vil påføre kommunene administrative merutgifter, bortsett fra som følge av innføring av enkeltvedtak i institusjoner. Dette innebærer at søkeren får mer utfyllende informasjon om vedtaket og innholdet i tjenesten som tildeles. Komiteen drøfter ikke denne problemstillingen nærmere, men hensynet til akkumulert administrativ belastning er i alle fall brakt på banen.

Dermed fremholder innstillingen ”helhetlige hensyn” på tre av de fem punktene som er kategorisert under ”fleksibilitet” i Tabell 1.1, nemlig konsekvenser for kommunaløkonomisk bærekraft, administrativ belastning og kommunenes evne til å skaffe til veie nødvendig arbeidskraft.

### **Fleksibilitet**

Komiteen er jevnt over svært opptatt av brukerrettigheter, kontroll, klagemuligheter og adgang til rettslig prøving (s.13). Samtidig fremheves behovet for at kommunene skal kunne organisere tjenestene ut ifra lokale forhold, uten at mulige motsetninger mellom disse forholdene berøres.

Komiteen vil peke på at det er behov for en gjennomgang av regelverket innen pleie- og omsorgstjenesten som sikrer at den enkelte brukers rettigheter tydeliggjøres, og som samtidig sikrer at kommunene kan organisere tjenestene ut fra lokale forhold og behov.

---

<sup>9</sup> Geriatri er i dag en ”grenspesialitet” under indremedisin.

Rettighetsproblematikken trekkes frem flere steder i innstillingen, og utelukkende med positivt fortegn. Det er enighet i komiteen om at regelverket bør gjennomgås for å tydeliggjøre den enkelte brukers rettigheter, og at oppfyllelsen av rettigheter styrkes gjennom kompetanseheving, kontroll og styrking av klageordningen (s. 13). Selv om komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er spesielt opptatt av individuelle juridiske rettigheter tyder ikke innstillingen på at det er betydelige partipolitiske forskjeller i synet på dette spørsmålet.

Denne tankegangen ser ut til å være innarbeidet i Stortinget, men er ikke i samsvar med dette prosjektets definisjon av ”helhetlige hensyn”. I denne sammenheng er det relevant å påpeke at rettighetslovgivningen er fremholdt som en potensiell trussel mot lokalt selvstyre og kommunens muligheter til lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Anne Lise Fimreite (2001, s.33) har påpekt at de lovfestede rettighetene er uttrykk for permanente prioriteringer og dermed en permanent politikk. Kommunene kan i liten grad forandre innholdet i politikken gjennom lokal tilpasning, noe som hindrer utøvelsen av det lokale selvstyret. Når dette ikke nevnes av komiteen kan dette tolkes i tråd med Fimreites konklusjoner angående ”det andre kommuneideologiske oppgjøret”, hvor ”effektueringskommunen” vant frem. Her er den sektoriserende staten i allianse med individene, det er staten som er innovatør gjennom utforming og fastsettelse av rettigheter, individene sikres disse rettighetene gjennom lovgivningen og kommunene blir et potensielt forkludrende hinder på politikkenes vei fra stat til individ.

Samtidig ser det ut til at man tenker seg at sikring av rettigheter kan skje uten at lokal fleksibilitet i organiseringen av tjenestene berøres. Uten at dette drøftes i detalj, heter det for eksempel at

Norske kommuner løser oppgavene innen pleie- og omsorgstjenestene svært ulikt. Dette flertallet er av den oppfatning at en må være tilbakeholden med å gi detaljerte regler om organiseringen av tjenesten, og at utgangspunktet må være at bemanning og tilbud må bestemmes ut fra pasientenes behov. (s. 20)

Dette synspunktet utdypes på flere måter, blant annet gjennom en debatt om hvorvidt det er en god ide å innføre normer for bemanning. Igjen er tilpasning til lokale forhold et av premissene som veier mot. Det ser dermed ut til at det potensielle tapet av

fleksibilitet som ligger i bruk av rettighetslovgivning først og fremst vil være følbart overfor kommunale politiske prioriteringer, og i mindre grad i forhold til administrative aspekter.

Et annet forhold som har relevans for ”fleksibilitet” er langt mer partipolitisk omstridt, nemlig bruk av konkurranseutsetting i omsorgstjenestene. Spørsmålet er hvor langt staten skal gå i å legge til rette for dette. Noen representanter fremhever for eksempel tiltak hvor staten støtter opp under heving av kommunal bestillerkompetanse (s.16). Representanter for Ap, SV og Sp ønsker ikke dette. Denne uenigheten må sees i lys av de ideologiske skillelinjene som gjerne aktiviseres når det er spørsmål om markedslignende organisasjonsformer. Siden Stortinget uansett ikke debatterte å pålegge kommunene å bruke denne typen former, men eventuelt ønsket å styrke deres kompetanse til å ta dem i bruk, har ikke dette momentet så store implikasjoner for ”helhetlighet” i vår forståelse.

Dermed er komiteen opptatt av helhetlige hensyn som er kategorisert under ”fleksibilitet” i Tabell 1.1, særlig med hensyn til vedtak som berører kommunens evne til å organisere tjenestene.

### **Fokus**

Komiteen går inn for en spesifisering av hensynene til relaterte tjenestebehov i forhold til det som ligger i den forholdsvis generelle meldingen. Et eksempel på dette er en påpekning av lav legebemannning i somatiske sykehjem, noe som blant annet kobles til utilstrekkelig smertebehandling (s. 4).

Flere av komiteens medlemmer fremhever momenter av en mer spesifikk art enn i den mer generelle meldingen, og utvider således fokus. Dette gjelder for eksempel opplegg med sykehjems plasser i Spania. Komiteen er også opptatt av de særlige utfordringene knyttet til omsorgstjenester for funksjonshemmede, hvorav mange trenger tjenester gjennom hele livsløpet.

### **Oppsummering**

*Barekraft.* På sett og vis er det større innslag av ”helhetlige hensyn” i innstillingen enn i meldingen. Dette reflekter særlig det faktum at også opposisjonen kommer til orde i innstillingen, noe som blant annet åpner for kritiske argumenter om kommunenes økonomiske

bæreevne. Dermed er innstillingen mer utfyllende enn meldingen når det gjelder bærekraft-dimensjonen.

*Fleksibilitet.* Når det gjelder fleksibilitetsdimensjonen er bildet noe mer tvetydig. Den udelt positive fremstillingen av individuelle rettigheter tyder på at de problematiske sidene i form av begrensninger i kommunens fleksibilitet ikke har vunnet gjenklang. Slik sett er innstillingen noe mindre preget av ”helhetlighet” enn meldingen når det gjelder fleksibilitet.

*Fokus.* Endelig kan det hevdes at ”fokus”-dimensjonen av helhetlig utvides ytterligere i komitébehandlingen, siden enda flere sider ved brukernes livssituasjon mv. trekkes frem.

## 2.3 Debatten i Stortinget 27. april 2004

### **Helhetlige hensyn**

I tillegg til statsråden deltok åtte representanter i debatten i Stortinget. Samtlige av disse var medlemmer av sosialkomiteen og hadde dermed drøftet innstillingen allerede. Det bringes dermed inn få nye argumenter, men det er noe annerledes vektlegging. Ikke overraskende er de politisk-taktiske hensyn mer fremtredende, blant annet i spørsmålet om bemanningsnormer på sykehjemmene.

### **Bærekraft**

Ikke uventet tar mange av innleggene for seg forhold av betydning for kapasiteten i tjenesteapparatet, inklusive finansiering og tilgang på arbeidskraft. Men det er interessant å legge merke til at representantene i ulik grad legger til grunn at det dreier seg om kommunale tjenester. I noen tilfeller argumenteres det for at det må tilflyte mer ressurser til pleie- og omsorgstjenestene, uten at dette sees i sammenheng med kommuneøkonomien generelt. I andre tilfeller argumenteres det for at kommuneøkonomien må styrkes, for at også pleie- og omsorgstjenestene kan styrkes.

Et eksempel på den første typen argumentasjon finnes i Jon Alvheims (Frp) første innlegg.<sup>10</sup> Alvheim viser til at meldingen ikke signaliserer økt ressursbruk for å oppnå målene som trekkes opp:

---

<sup>10</sup> Kl. 11:29:03

Paradokset i meldingen er imidlertid at forbedring av bemanning og dermed av kvalitet ikke skal betinge større ressurser. Dette henger etter min mening ikke sammen. Det er viktig at både regjering og storting løpende fokuserer på eldreomsorgen, både når det gjelder kvantitet, og når det gjelder kvalitet. (...) Den faglige bemanningen generelt i eldreomsorgen og i sykehjemmene spesielt er i dag for lav og må styrkes. Bedre ledelse og bedre organisering er nødvendig, men kan ikke kompensere for manglende hender.

Sigbjørn Molviks (SV) argumentasjon går derimot veien om kommuneøkonomien, og fremholder eksplisitt at denne må styrkes for at pleie- og omsorgstjenestene kan få et løft:<sup>11</sup>

SV har en like klar oppfatning av at den styrkede bemanninga og kompetanshevingen hos de ansatte ikke er gratis. Dette vil koste penger - ganske mye penger. Og med de rapportene vi stadig mottar fra Kommune-Norge om et underskudd på tosifrede milliardbeløp, er det helt åpenbart for oss i SV at de pengene denne kvalitetshevingen vil kreve, rett og slett ikke fins i de fleste norske kommuner. Det er altså ikke slik at det kommunene planlegger nå, er en økning i antallet hjelpepleiere og sykepleiere og flere legestillinger ved de kommunale sykehjemmene. Tvert imot: Det vi hører og leser, er at to av tre norske kommuner nå varsler kutt i kommunale stillinger. Det ser med andre ord ut til å bli færre hjelpepleiere, færre sykepleiere og færre legetimer på sykehjemmene - ikke flere. Derfor gir SV klart uttrykk for at en grunnleggende forutsetning for en kvalitetsforbedring er en betydelig vekst i kommuneøkonomien i åra framover.

Man kan imidlertid også øyne en tredje mulig innretning på dette argumentet, som ikke bare tar kommuneøkonomien i betraktning men som også forholder seg til fleksibilitet og lokal tilpasning. Beate Heieren Hundhammer (H), som altså representerte ett av regjeringspartiene, understreket meldingens vektlegging av

---

<sup>11</sup> Kl. 11:39:22

kommunal handlingsfrihet, og konsekvensene av dette hensynet for finansieringsordningene:<sup>12</sup>

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i at det er kommunene som best er i stand til å utforme et godt tjenestetilbud. Det er i nærmiljøet den enkelte skal godta sine tjenester. Det er naturlig at den som har ansvaret for tjenesten, er nærmest mulig brukeren. Det betyr ikke at staten ikke har et ansvar. Staten må sette kommunene i stand til å løse oppgavene enda bedre, ved å gi dem større frihet gjennom færre øremerkede midler og ved å legge til rette for lokal tilpasning i utformingen av tjenestetilbudet.

Dette argumentet kan tolkes i flere retninger. Menes det at kapasiteten innenfor sektoren skal styrkes ved at kommunene skal tilføres mer ubundne midler? Eller skal argumentet rettferdiggjøre at det ikke signaliseres ny tilførsel av midler, ved at det henvises til at økt frihet vil frigjøre ressurser?

### **Fleksibilitet**

Et aspekt ved sakskomplekset som ble viet oppmerksomhet i meldingen var legedekning innenfor sykehjemmene. Ap og SV hadde fremmet et mindretallsforslag om minstenorm for legedekningen i innstillingen:

Stortinget ber Regjeringen vurdere innføring av en minstenorm for legedekning ved norske sykehjem og komme tilbake til Stortinget med egen sak om dette i løpet av 2004.<sup>13</sup>

Hovedgrepet i dette forslaget er å innføre en negativ avgrensning i kommunenes handlefrihet, for å sikre minimumsdekning. Forslaget er ikke ”helhetlig” i den forstand at det isolert sett ikke tar i betraktning hensyn til andre typer kapasitet som også må finansieres, eller konsekvenser for andre sektorer (som eventuelt må prioriteres ned for å finansiere oppfyllelsen av minstenormen). I debatten i Stortinget ble da forslaget også presentert med reservasjoner. I følge Sigbjørn Molvik (SV) er dette et egnet

---

<sup>12</sup> Kl. 11:23:40

<sup>13</sup> S. 24 i innstillingen, under 9. Forslag fra mindretall.

virkemiddel når situasjonen oppfattes som spesielt alvorlig, selv om det neppe er et effektivt virkemiddel.<sup>14</sup>

Noen har i ulike sammenhenger tatt til orde for at det må innføres minstenormer for bemanning av ulike yrkesgrupper i hjemmetjenesten, i omsorgsboliger og i sykehjem. Det er lett å forstå slike krav. Likevel er SV tvilende til om et vedtak om slike normer alene vil være et effektivt virkemiddel. Uten kvalifiserte folk til å fylle opp normen og uten betalingsevne i kommunene som skal ansette disse folkene, kan slike normer lett bli en ren papirbestemmelse.

På ett område kan SV likevel tenke seg å se nærmere på om det kan være hensiktsmessig å innføre en type normtall, og det gjelder legedekningen på sykehjem. Det blir med jevne mellomrom avdekket til dels svært mangelfulle helsetjenester til alvorlig syke pasienter. Det ser SV høyst alvorlig på. Vi har derfor fremmet et forslag der Stortinget ber Regjeringa vurdere innføring av en minstenorm for legedekning ved norske sykehjem.

Forslaget møtte motbør i debatten, særlig fra representanter fra regjeringspartiene, og da med henvisning til kommunal fleksibilitet. Åse Gunhild Woie Duesund (KrF) fremholdt for eksempel at *det er kommunen selv som best ser behovet for bemanning (...) [bemanningsnormer] vil ikke sikre individuelle og fleksible løsninger.*<sup>15</sup>

I denne saken ønsket Frp å gå enda lenger enn Ap og SV i retning av å binde opp kommunenes handlefrihet. Frp hadde fremmet et mindretallsforslag hvor Sosial- og helsedirektoratet tillegges godkjenningsmyndighet for bemanningsplanene ved sykehjem og i hjemmesykepleien.<sup>16</sup> Dette mindretallsforslaget ble utdypet i et dokument 8-forslag som ble behandlet i den samme debatten.<sup>17</sup> I dette forslaget legges det vekt på hensynet til nasjonal likhet, og at lokale politiske prioriteringer kan være en trussel mot dette:

<sup>14</sup> Kl. 11:39:22

<sup>15</sup> Kl. 11:49:32

<sup>16</sup> S. 24 i innstillingen, under 9. Forslag fra mindretall.

<sup>17</sup> Dok.nr.8:29 (2003-2004)



Sykehjemsbeboernes grunnleggende behov må ivaretas, uavhengig av hvor de bor i landet. Til dette trengs det et visst antall pleiere, uansett om sykehjemmet drives i en bydel, i en liten landkommune eller i et industrisamfunn. Etter handlingsplanens utløp vil mye av finansieringen av eldreomsorgen komme fra kommunenes frie inntekter. Den kommunale økonomien og de lokale politiske prioriteringene vil i enda større grad avgjøre nivået og kvaliteten i eldreomsorgen. (...) Bemanningsplaner, som veiledende nasjonale minstestandarder, må baseres på krav til tjenesteytingen overfor ulike pasientgruppers behov i lys av ulike organisasjonsmodeller. Dette vil være et virkemiddel for å sikre en viss kvalitet i sykehjemstilbudet for alle landets sykehjemsbeboere og pleie- og omsorgstrengende i den hjemmebaserte omsorgen, og et viktig hjelpemiddel i kommunenes lovpålagte internkontrollarbeid og for tilsynsmyndighetene.

Både Ap/SV og Frp gikk dermed inn for mer detaljert sektorspesifikk styring enn det regjeringspartiene ønsket, og ville hatt flertall for dette hvis de hadde opptrådt samlet. Men siden de ikke klarte å enes seg imellom gikk ingen av forslagene gjennom. Ap/SV mente at Frps forslag ville være et ”særdeles radikalt grep”<sup>18</sup>. Jon Alvheim (Frp) mente på sin side at det i vel så stor grad var dekningen av omsorgspersonell som var problemet, og ikke legedekningen, som Ap/SVs forslag rettet seg mot.

### **Fokus**

Flere av innleggene tar for seg de sammensatte tjenestebehovene hos brukerne av omsorgstjenester. Et viktig moment her er knyttet til de økte kompetansekravene ved sykehjemmene. Det vises til at pasienter skrives ut fra sykehus tidligere enn før, og at oppfølgingen av disse er faglig krevende. Åse Gunhild Woie Duesund (KrF) mente dette først og fremst aktualiserer spørsmålet om samhandlingen mellom ulike ledd i systemet.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ole Gunnar Ballo (SV), kl. 12:51:22

<sup>19</sup> Kl. 11:49:32

Pasientene blir utskrevet fra sykehuset tidligere enn før. De har flere sammensatte lidelser og aktive diagnoser som krever oppfølging. Det trengs høyere kompetanse av helsepersonell for å gi korrekt medisinerings, ernæring og smertelindrende behandling. Det er et viktig mål at alle som ønsker det, skal kunne bo hjemme så lenge som mulig og motta nødvendige tjenester der. Flere får poliklinisk behandling, noe som fører til større oppfølging. Telemedisin er i rask utvikling. Alt dette øker presset på førstelinjetjenesten. Kristelig Folkeparti ser det som helt nødvendig at et utvalg nå analyserer og vurderer samhandlingen mellom første- og andrelinjetjenesten.

Andre gikk lenger i retning av å ønske en samlet revurdering av de kommunale institusjonaliserte omsorgstjenestene. Jon Alvheim (Frp) mente at de økende kompetansekravene innebærer at sykehjemmene ”i dag i større og større grad må betraktes som minisykehus som gir omfattende medisinsk behandling, og ikke lenger er et bosted for eldre, skrøpelige, pleietrengende mennesker”.<sup>20</sup> Konsekvensen av dette kan være at sykehjemmene bør overføres til staten:

Fremskrittspartiet mener faktisk at det nå bør vurderes hvorvidt den somatiske sykehjemsdriften kan opprettholdes som et kommunalt ansvarsfelt, hvor kravet til faglighet er så stort at kommunenes nåværende økonomi ikke vil makte å følge opp dette behovet. Jeg viser til at også Legeforeningen støtter dette. Det bør etter vår mening vurderes om ikke driften av de somatiske sykehjemmene bør overføres til de statlige helseforetakene som en desentralisert del av spesialisthelsetjenesten og fungere som en halvannenlinjetjeneste.

Dette er et ”helhetlig” argument i den forstand at ulike sider ved tilbudet til samme pasienter sees i sammenheng, jf. Tabell 1.1. Samtidig tas ikke sammenhengene mellom det institusjonaliserte og det ikke-institusjonaliserte tilbudet i betraktning –

---

<sup>20</sup> Kl. 11:29:03

helseregionene vil ikke kunne foreta prioriteringer mellom den relative kapasiteten i for eksempel omsorgsboliger vs. i sykehjem.

### **Oppsummering**

Selv om det faktisk at bare komiteens medlemmer deltok i debatten gjør at den i liten grad endrer det samlede bildet av ”helhetlige hensyn”, illustrerer debatten en del forskjellige sider av de samme argumentene.

*Bærekraft.* Når det gjelder ”bærekraft” fokuserer noen representanter direkte på tjenesteområdet, uten å notere at det finnes en kommunal sektor hvor disse midlene skal komme til anvendelse. Andre trekker en direkte kobling mellom styrking av kommuneøkonomien generelt og en prioritering av de aktuelle tjenestene mer spesielt, uten at det sies noe om hvorvidt man tror en slik prioritering vil komme av seg selv, eller om kommunale prioriteringer må styres samtidig som rammene øker. En tredje argumentasjonsrekke fremhever derimot kommunal fleksibilitet samtidig med økte rammer.

*Fleksibilitet.* Videre viser debatten ganske grunnleggende meningsforskjeller når det gjelder ”fleksibilitet” som et ledd i oppnåelsen av helhetlige hensyn. Noen representanter argumenterer for å binde opp kommunene for å sikre ivaretagelsen av visse hensyn, andre mener man oppnår mer ved å hegne om kommunal fleksibilitet. Det kan hevdes at dette er et grunnleggende dilemma i Stortingets forhold til kommunene, som vi skal komme tilbake til senere. Skal helhetlige hensyn sikres ved at Stortinget griper direkte inn overfor kommunene for å sikre oppnåelsen av et bredt og helhetlig sett med mål? Eller bør kommunene settes i stand til å ta helhetlige hensyn selv?

*Fokus.* Med hensyn til ”fokus” er dette igjen et tilbakevendende tema. Flere representanter er opptatt av klienter med sammensatte tjenestebehov, og fremhever ulike sider ved dette. Det kan diskuteres hvorvidt en overføring av somatisk sykehjemsdrift til staten er i tråd med helhetlige hensyn.

## 2.4 Samlet oppsummering

Gjennomgangen av regjeringens og Stortingets samlede behandling av denne saken viser at ”helhetlige hensyn” er brakt på banen på mange måter. Det er få av dimensjonene som identifiseres i Tabell 1.1 som ikke løftes frem i en eller flere faser.

Når meldingen, innstillingen og debatten sees under ett, er kanskje den mest slående observasjonen at komitébehandlingen gir en mer nyansert forståelse av forhold knyttet til ”bærekraft”. Vi har sett dette i sammenheng med det faktum at innstillingen er et tverrpolitisk dokument, i motsetning til meldingen. Siden det kun er komiteens medlemmer samt satsråden som deltok i debatten i Stortinget, representerer ikke denne en utvidelse av fokus i samme grad.

Gjennomgangen av denne saken har vist noen av de grunnleggende tvetydighetene ved å snakke om Stortingets og regjeringens evne til å ta ”helhetlige hensyn” i debatter om kommunale velferdstjenester, og disse vil bli tatt med inn i drøftingen:

- Er innslaget av helhetlighet større jo mer penger man er villige til å tilføre kommunesektoren? Mange representanter understreker behovet for å tilføre ressurser – enten de nå knytter det til selve tjenestesektoren eller til kommunesektoren mer generelt. Men få eller ingen representanter mener at man nå bør slutte å utvide kapasiteten i tjenestetilbudet fordi dette kan bli vanskelig å finansiere i fremtiden. Men andre ord virker det som om befolkningsfremskrivingene får de fleste eller alle til å gå inn for kapasitetsøkning, og dette fører i sin tur til at man går inn for økt finansiering. Det gis få eller ingen signaler i forhold til det fremtidige behovet for å vurdere ressursinnsatsen på dette området opp mot andre områder.
- Skal helhetlige hensyn ivaretas av Storting og regjering, eller av kommunene? Det første alternativet kan innebære detaljerte vedtak og potensielt bruk av inngående kontroll- og styringsmidler. Det andre alternativet innebærer en mer tilbaketrukket rolle for sentrale myndigheter. Kan det finnes en balansegang her, hvor sentrale beslutningsprosesser støtter opp under helhetlige hensyn uten at hensynet til kommunal fleksibilitet kommer i bakleksa?

## 3 Case 2: Omsorgstjenestene (II)

### 3.1 St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*

#### **Generelt**

Stortingsmelding nr. 25 (2005-2006): *Mestring, muligheter og mening – fremtidas omsorgsutfordringer* ble presentert av helse- og omsorgsdepartementet under regjeringen Stoltenberg II. Koalisjonsregjeringen mellom Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (A) og Senterpartiet (SP) hadde da sittet ved regjeringsmakten litt over ett år. Stortingsmeldingen kom bare tre år etter Bondevik-regjeringens St.meld. nr. 25 (2002-2003) om omsorgstjenestene.

En viktig del av St.meld. nr. 25 er presentasjonen av Omsorgsplan 2015. Her redegjøres det for fremtidige behov i omsorgssektoren, og fem langsiktige strategier for omsorgstjenestene blir presentert: kvalitetsutvikling, forskning og planlegging; kapasitetsvekst og kompetanseheving; bedre samhandling og medisinsk oppfølging; aktiv omsorg og partnerskap med familie og lokalsamfunn.

Et mål for meldingen er at den skal sette «aktuelle omsorgspolitiske spørsmål inn i et langsiktig perspektiv».<sup>21</sup> Generelt er langsiktighet og helhetlige strategier en prioritet i stortingsmeldingen. En indikasjon på dette er hvor ofte ordene brukes i rapporten: Vi finner «langsiktig» brukes 27 ganger og «helhetlig» 35 ganger. Videre vil begrepene diskuteres i forhold til kommunens

---

<sup>21</sup> St.mld. nr. 25 (2005-2006) : 5

situasjon. Blir kommunenes rolle satt i et langsiktig og helhetlig perspektiv?

### **Bærekraft**

Fordi stortingsmeldingen omhandler en presisering av regelverket, og ingen *nye* oppgaver for kommunene, er det ”ikke behov for å omtale verken økonomiske eller administrative konsekvenser særskilt”.<sup>22</sup>

Disse konsekvensene drøftes dermed i liten grad i meldingen. Administrativ belastning ved nye tiltak, som for eksempel kvalitetskontroller som skal rapporteres<sup>23</sup> og økt brukermedvirkning<sup>24</sup>, blir ikke diskutert overhode. Rekruttering av kvalifisert omsorgspersonell er derimot et stort satsingsområde. Det vises til handlingstiltak for å øke rekrutteringen til omsorgstjenestene i kommunene. Regjeringen vil ha en «gradvis utbygging av bemanningen for å gjøre omsorgstilbudet robust nok til å møte de utfordringer sektoren står overfor i årene som kommer». <sup>25</sup> Målet som settes er 10 000 nye årsverk innen 2009. Rekruttering og heving av kompetanse er et generelt satsingsområde, og blir behandlet i et eget kapittel i stortingsmeldingen: *8 – kapasitet og kompetanse*. Rekrutteringstiltakene ses både i lys av et overordnet behov og i forhold til spesielle satsingsområder, som for eksempel demens og omsorg ved livets slutt.

Når det gjelder den økonomiske situasjonen, antas det ”at omsorgstjenestens utgifter vil øke fra 3,4 prosent av BNP i 2005 til 4,7 prosent i 2030”.<sup>26</sup> Det vises videre til styrkingen av kommuneøkonomien og at dette er en del av den langsiktige strategien for omsorgstjenestene. Veksten i kommunene blir sett på som nødvendig, iallfall i et begrenset tidsrom:<sup>27</sup>

Noen av de strategier og tiltak som er foreslått i denne meldinga vil kunne dempe utgiftene til omsorgssektoren over tid, med vil også øke dem på kort sikt.

---

<sup>22</sup> Ibid: 116

<sup>23</sup> Ibid: 64

<sup>24</sup> Ibid: 64

<sup>25</sup> Ibid: 71

<sup>26</sup> Ibid: 57

<sup>27</sup> Ibid: 10

Stortingsmeldingen peker på sammenhengen mellom økte investeringer og innsparing på sikt:

Det er en allmenn oppfatning at det fortsatt er rom for å utnytte ressursene i de kommunale tjenestene bedre. Effektiviseringsgevinster kan gi bedre kvalitet og nødvendig kapasitetsvekst eller lavere kostnader. Dette er imidlertid et langsiktig utviklingsarbeid som krever både investeringer og omstillingsevne.

Regjeringen mener at rammefinansiering vil være best egnet for omsorgstjenestene. Det er et mål for regjeringen å «gi kommunesektoren rammevilkår som kan styrke kommunen, både som tjenesteprodusent og demokratisk arena». <sup>28</sup> Hva slags konkrete økonomiske betingelser kommunene kan forvente over tid, blir likevel ikke diskutert spesielt i stortingsmeldingen.

### **Fleksibilitet**

Som nevnt er stortingsmeldingen generell i forhold til finansiering av tjenestene. Et unntak er varslet investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger. <sup>29</sup> Konkrete tall for tilskudd blir ikke presentert i meldingen, men vil bli tatt opp i senere statsbudsjett (2008). Per 2009 er tilskuddet satt til 30 % når det gjelder sykehjem og 20 % til omsorgsboliger. <sup>30</sup> Hvilke allokeringseksekvenser tilskuddene kan ha i kommunene blir ikke tatt opp i meldingen.

Med unntak av dette eksempelet på tilskudd, vises det til rammefinansiering og viktigheten av lokal styring. Dermed blir ikke kommunale, helhetlige hensyn knyttet til finansiering diskutert. Det blir for eksempel ikke drøftet hvordan en prioritering og utvidelse av helse- og omsorgstjenester i kommunene vil ha konsekvenser for andre kommunale ansvarsområder. Fordi lokal organisering vektlegges, blir diskusjonene av ressursbruk og konsekvenser for de ulike tjenestetilbudene flyttet til lavere nivåer.

Stortingsmeldingen argumenterer som sagt for stor lokal handlefrihet i helse- og omsorgstjenesten. Meldingen drøfter konsekvensene av et alternativt system der penger følger bruker,

---

<sup>28</sup> Ibid: 113

<sup>29</sup> Ibid: 78 – 79.

<sup>30</sup> Se Husbankens nettsider, [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

men mener dette vil svekke lokaldemokratiet og skape uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat. De lokale folkevalgte skal prioritere og fastsette bruk av ressurser mellom ulike sektorer i kommunen. De har ”mulighet til å prioritere mellom ulike formål og ulike brukergrupper, både mellom sektorer og innenfor omsorgstjenesten”.<sup>31</sup> Effektiv bruk av ressurser er hovedargumentet for lokal styring av tjenestene<sup>32</sup>:

[..] lavest mulige forvaltningsmessige omsorgsnivå og ansvar for finansiering, gir den mest effektive og målrettede bruk av midlene. Lokalt ansvar gir også de beste forutsetning til samspill med det sivile samfunn, familie og frivillige organisasjoner.

Argumentet er dermed todelt: det er både demokratisk og økonomisk fundert.<sup>33</sup>

Regjeringen vil understreke betydningen av å ha en lokalt og demokratisk forankret omsorgstjeneste, som gir god ressursutnyttelse gjennom smidig tilpasning til lokale forhold og behov [..]

Hvis kommunene bruker ressursene effektivt, får de også beholde ”effektiviseringsgevinsten”. De har dermed et økonomisk incentiv for å drive tjenestene godt. Likevel bør tjenestene drives i samarbeid med staten:<sup>34</sup>

Utfordringene den lokale omsorgstjenesten står overfor forutsetter langsiktig planlegging av bygningsmessige investeringer, personellinnsats, kompetansebehov, utdanningskapasitet og tilrettelegging av fysiske og sosiale omgivelser. Planarbeidet må foregå både på kommunalt og statlig nivå, og forutsetter et tett samspill mellom fagmyndigheter og kommunesektoren.

Dette samarbeidet blir ikke konkretisert videre, og hvordan kommunenes fleksibilitet vil være i forhold til staten utdypes ikke.

---

<sup>31</sup> Ibid: 113

<sup>32</sup> Ibid: 112

<sup>33</sup> Ibid: 58

<sup>34</sup> Ibid: 58



Stortingsmeldingen henviser til at arbeidet knyttet til utredningen av harmonisering av kommunale helse- og omsorgstjenester (Bernt-utvalget). Dette arbeidet går direkte på fleksibiliteten i kommunene, men var ikke fullstendig da stortingsmeldingen ble publisert.

### **Fokus**

Et av regjerings satsingsområder i Omsorgsplan 2015 er bedre samhandling. Det vises til at «dagens og morgendagens utfordringer krever økt vektlegging av tilpassede tjenester med en tverrfaglig og bred tilnærming»<sup>35</sup> og at dette krever bedre koordinering:<sup>36</sup>

Både spesialisthelsetjenesten og de kommunale omsorgstjenestene har fått økte utfordringer og oppgaver de siste årene. Utfordringene er særlig knyttet til pasienter som trenger langvarig oppfølging og tjenester fra flere nivåer i helsetjenesten. For å møte disse pasientgruppens behov trengs det en langsiktig strategi som sikrer bedre medisinsk og tverrfaglig oppfølging både fra spesialisthelsetjenesten og den lokale omsorgstjenesten.

Dette helhetsperspektivet er ikke bare knyttet til samordning, men også til bredde i tjenestetilbudet:<sup>37</sup>

[...] det er et behov for å differensiere og tilrettelegge tjenestetilbudene alt etter hvilken fase av sykdomsutviklingen den enkelte befinner seg i.

Samordningen gjelder også andre sektorer:<sup>38</sup>

Omsorgstjenesten bør ha en sterkere innretning i forhold til helhetlige tjenestekjeder som kan bidra til større inkludering og deltakelse i samfunnet, ikke minst i forhold til skole, utdanning, arbeid og sosiale aktiviteter.

---

<sup>35</sup> Ibid: 9

<sup>36</sup> Ibid: 13

<sup>37</sup> Ibid: 46

<sup>38</sup> Ibid: 42

## Oppsummering

*Bærekraft.* Stortingsmeldingen har et langsiktig perspektiv på rekruttering til omsorgstjenestene i kommunen. Det argumenteres også for at veksten i kommunene er nødvendig over en viss periode for å skape et godt og bærekraftig tilbud i fremtiden. Kommuneøkonomien blir diskutert på et generelt grunnlag, særlig med referanse til de økte overføringene til kommunene i det aktuelle budsjettåret. Det blir ikke gjort noen konkret vurdering av størrelsen på midlene som vil overføres i årene fremover, noe som kan sies å svekke forutsigbarheten for kommunene i forhold til de enkelte tjenestene. Hvorvidt administrasjonen i kommunene også trenger midler, blir ikke drøftet.

*Fleksibilitet.* Meldingen vektlegger lokal styring av tjenestene, gjennom et økonomisk og demokratisk argument. Dette hensynet er sterkt ivarettatt gjennom hele meldingen. Samtidig har konsekvensene for prioritering innad og mellom sektorer av regjeringens planer ingen plass i meldingen. Her henvises det til lokaldemokratiet og rammefinansiering. Stortingsmeldingen vektlegger med med andre ord lokal fleksibilitet som det mest økonomiske alternativet, men tar ikke for seg de eventuelle allokeringsproblemer som kan bli resultat av fleksibiliteten.

*Fokus.* Samordning og koordinering av tjenester blir presentert som et satsingsområde i meldingen, og dette helhetlige perspektivet på tjenesteyting blir fremhevet i gjennom hele meldingen.

## 3.2 Innst. S. nr. 150 (2006-2007)

### Generelt

I innstillingen drøfter helse- og omsorgskomiteen St.meld. nr. 25 (2005-2006): *Mestring, muligheter og mening* - om fremtidens omsorgsutfordringer hvilke aspekter av langsiktighet og helhetlig tankegang som vektlegges og hvilke som utelates i komiteens merknader.

### Bærekraft

Et av komiteens fokusområder er langsiktighet for kommunene. Komiteen er ”opptatt av å bidra til en langsiktig, forpliktende

plan”. Det stilles spørsmålstegen til hva slags økonomiske betingelser kommunene kan forvente seg som følge av de satsingsområdene som prioriteres.

Det er viktig at eldrementrene får en stabil og forutsigbar økonomi. Mange eldrementre får midler fra sin kommune bare for ett år om gangen, noe som skaper usikkerhet for både ansatte og frivillige.<sup>39</sup>

Et flertall av komiteens medlemmer (FrP, H, KrF, V) anser stortingsmeldingen som uforpliktende. Det hevnes at planen ikke gir kommunene forutsigbarhet, ettersom tiltak vil bli vurdert ”år for år i forbindelse med det enkelte statsbudsjett”.<sup>40</sup> Det ble derfor fremsatt forslag om at Regjeringen bør legge fram en stortingsproposisjon der fremdrift og økonomi inngår.

Veksten i utgifter i seg selv er ikke et tema i komiteens behandling av stortingsmeldingen. I stortingsmeldingen trekkes det fram at ”de overordnede strategiene som er presentert i stortingsmeldingen, på lang sikt vil kunne dempe utgiftsveksten til omsorgssektoren”.<sup>41</sup> Det vises blant annet til ”gradvis utbygging og effektivisering”.<sup>42</sup>

Her er det interessant at ord som *effektiv* og *effektivisering* ikke brukes av komiteen. Til sammenlikning brukes ulike ”effektivitetsord” 10 ganger i Innst. S. nr. 163 (2003-2004). Det forutsettes altså at veksten skal dempes gjennom ulike effektiviseringstiltak, men ingen ønsker å sette ord på strategien som skal brukes.

Større administrativ belastning er også et ekskludert tema fra komitébehandlingen. Økt behov for administrasjon nevnes aldri i sammenheng med egne forslag eller nye tiltak. Ordet byråkrati eller administrasjon blir for eksempel aldri knyttet til planene om nye kvalitetssystemer, IPLOS-tjenesten eller økt koordinering av første- og andrelinjetjenester. Regjeringen vil ”åpne for større mangfold i måten tjenestene innenfor omsorgssektoren organiseres

---

<sup>39</sup> Innst. S. Nr. 150 (2006 – 2007): 45

<sup>40</sup> Ibid: 13

<sup>41</sup> Ibid: 12

<sup>42</sup> Ibid: 9

på”<sup>43</sup> men hvilke implikasjoner dette har for kommunal administrasjon kommenteres ikke.

Tvert i mot blir økt byråkrati utelukkende trukket inn i komité-arbeidet som et negativt argument i forbindelse med kritikk av alternative ordninger. Byråkrati blir for eksempel trukket inn i forhold til FrPs forslag om penger-følger-bruker-modell. Antatt vekst i byråkratiet trukket frem som en negativ virkning av forslag:<sup>44</sup>

(Det vil) måtte bygges opp et omfattende byråkrati på kommunens side. Dette vil være svært kostnads-krevende og føre til at en større andel av pleie- og omsorgstjenestens midler vil gå til byråkrati og administrasjon.

Det blir også trukket inn som en negativ konsekvens av en ny ordning for egenbetaling.<sup>45</sup>

En omlegging av ordningen slik at for eksempel kommunene kan betale egenandeler for sine beboere på linje med dem som bor i egen bolig, vil kreve et betydelig merarbeid med å administrere ordningen.

Fordi ”byråkrati” og ”administrasjon” fremstår som ord med negative assosiasjoner, blir de heller ikke benyttet i drøfting av tiltak. Dette er en indikasjon på at hensynet til økt administrativ belastning i kommunene forsvinner ut i komiteens behandling av helse- og omsorgstjenester.

På den annen side er komiteen bevisst på det økende behovet for arbeidskraft. Dette spørsmålet diskuteres særlig i forhold til behovet for å få personell med ulik faglig bakgrunn og relevant kompetanse. Det fremmes forslag fra H, V, FrP og KrF om at regjeringen skal ”utarbeide retningslinjer for å sikre tverrfaglig kompetanse fra ulike typer fagpersonell i kommunehelsetjenesten”. Det vises til at kommuner eller sykehjem kan mangle personell til å oppfylle de sammensatte behovene til beboere.

---

<sup>43</sup> Ibid: 9

<sup>44</sup> Ibid: 14, kommentar fra A, SV, SP

<sup>45</sup> Ibid: 25

Høyre, Venstre FrP og KrF er kritiske til at ”regjeringen i meldingen gir uttrykk for at det fortsatt er nødvendig å rekruttere ufaglærte”.<sup>46</sup> Partiene, med unntak av FrP, ser det nødvendig å rekruttere fra utlandet. Et flertall er likevel i mot å ”tappe sårbare land for helsefaglig kompetanse”.<sup>47</sup>

Det blir også stilt spørsmål ved sammenhengen mellom kompetansesatsingen i helse- og omsorgssektoren og prioriteringen av høyere utdanning generelt. FrP, H, KrF og V viser til at ”Regjeringens kutt i høyere utdanning [vil også] ramme rekrutteringen til helse- og omsorgssektoren.”<sup>48</sup>

### **Fleksibilitet**

Regjeringen mener en lokalt og demokratisk basert omsorgstjeneste vil gi best utnyttelse av ressursene.<sup>49</sup> Et flertall støtter regjeringens syn, og mener organiseringen av helse- og omsorgssektoren bør være lokalt organisert:<sup>50</sup>

[A, H, SV, KrF, SP, V] vil understreke at det er kommunene som har ansvaret og fortsatt skal ha ansvaret for å gi innbyggerne gode omsorgstjenester. Dette ansvaret betyr også at kommunene har frihet til å organisere sine omsorgstjenester innenfor det lovverk og de forskrifter som til enhver tid gjelder. Samtidig innebærer det at kommunene vil ha ulike tilbud og ulike prioriteringer innenfor omsorgsfeltet også i fremtiden. Dette flertallet mener dette er et viktig prinsipp fordi både geografi, demografi og lokalsamfunnsutvikling krever ulike løsninger på omsorgsutfordringene.

Flertallet mener likevel at ”det bør legges en del føringer fra sentrale myndigheter når det gjelder kvalitet.”<sup>51</sup> KrF og FrP mener at Kvalitetsforskriften i større grad bør være bindende for kommunene.

---

<sup>46</sup> Ibid: 16

<sup>47</sup> Ibid: 16

<sup>48</sup> Ibid: 30

<sup>49</sup> Ibid: 9

<sup>50</sup> Ibid: 21

<sup>51</sup> Ibid: 20

Et alternativt syn er sterkere føringer fra staten og mindre kommunal tilpasning. FrP representerer dette argumentet, og ønsker seg særlig øremerking av midler.<sup>52</sup> I visse saker støttes dette av andre partier, som i forhold til opptrapping i forhold til demens, der også Høyre og KrP går inn for at en ny handlingsplan i forhold til demens bør følges opp med øremerkede midler.<sup>53</sup> FrP fremmer også forslag om at staten skal definere en minimumsstandard for dekningsgrad av leger ved norske sykehjem.<sup>54</sup> Partiet er heller ikke fornøyd med ”at standarden på kvalitet skal fastsettes av lokale myndigheter”, og mener at Sosial- og helsedirektoratet skal være godkjenningmyndighet for bemanningsplanene ved sykehjem og i hjemmesykepleien.<sup>55</sup>

Kommunens økonomiske situasjon som helhet blir lite diskutert. I sammendraget av omsorgsplanen står det at det er ”viktig at [...] omsorgstjenestene fortsatt sees som en del av hele den kommunale virksomheten”. Likevel trekkes ingen andre deler av den kommunale virksomheten inn i komitébehandlingen. Andre sektorer der et også er behov for økte midler (f. eks skole) nevnes ikke en gang i komiteens behandling av saken.

Vridningseffekter blir kun nevnt i forhold til en sak: omsorgsboliger og sykehjem.<sup>56</sup> Et flertall er bekymret for at ”enkelte kommuner ser ut til å omgjøre sykehjems plasser til omsorgsboliger av kun økonomiske grunner”. FrP, KrF og V mener at en gjennomgang må til, slik at kommuner ikke lenger kan ”endre definisjonen på boliger for å spare penger”.<sup>57</sup> Regjeringen planlegger derfor et nytt investeringstilskudd:

(D)et er nødvendig å innføre et nytt statlig investeringstilskudd for bygging av omsorgsboliger og sykehjem i kommunene. Slik dette flertallet ser det, må tilskuddet utformes fleksibelt og uten elementer av økonomiske vridningseffekter, slik at kommunene kan

---

<sup>52</sup> Ibid: 30

<sup>53</sup> Ibid: 37

<sup>54</sup> Ibid:15

<sup>55</sup> Ibid: 21

<sup>56</sup> Ibid: 17

<sup>57</sup> Ibid: 25

bygge ut i tråd med lokale forhold og befolkningens reelle behov.

Tilskuddet skal rette opp ” en eventuell skjevhet mellom sykehjemsplasser og hjemmetjenester.”<sup>58</sup>

I 2.1. blir det trukket fram at St.meld. nr 25 (2005-2006) ”omfatter alle hovedbrukere av de kommunale helse- og omsorgstjenestene, ikke bare den eldre del av befolkningen”.<sup>59</sup> Et flertall mener dette er en ”svært ambisiøs oppgave”.<sup>60</sup>

Flertallet mener at det er en svakhet ved meldingen at den har for lite fokus på enkelte svake grupper<sup>61</sup> og at ulike gruppers behov ikke er ”tilstrekkelig fokusert i meldingen”.<sup>62</sup> Det vises blant annet til at eldresentre for eksempel er ”knappt beskrevet” i stortingsmeldingen.<sup>63</sup>

Et enkelt ordsøk i innstillingsdokumentet gir en indikasjon på at dette stemmer. ”Eldresentre” blir nevnt 12 ganger, mens ”sykehjem” blir brukt over 150 ganger i meldingen. Det er også en skjevhet i hvilke grupper stortingsmeldingen prioriterer. Det er en klar overvekt av fokus på eldre, som nevnes fire ganger oftere enn psykisk syke, psykisk utviklingshemmede og rusavhengige til sammen.

Til tross for at skjevheten bemerkes av helse- og omsorgskomiteen, blir likevel prioriteringen lik i deres merknader. Diskusjonen er dermed særlig fokusert rundt eldres tjenestetilbud og gir inntrykk av at visse deler av tjenestetilbudet i sektoren står sterkere enn andre.

## **Fokus**

Flertallet i komiteen støtter regjeringen i arbeidet ”med en samarbeidsavtale mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten”. Komiteen mener at ”spesialisthelsetjenesten i

---

<sup>58</sup> Ibid: 35

<sup>59</sup> Ibid: 12

<sup>60</sup> Ibid: 17

<sup>61</sup> Ibid: 18 (FrP, H, KrF, V)

<sup>62</sup> Ibid: 17

<sup>63</sup> Ibid: 45

større grad og på flere områder må bistå primærhelsetjenesten faglig.”<sup>64</sup> Det vises til et behov for slik koordinering.<sup>65</sup>

[..] det er langt igjen til at mange pasienter møter helhetlige offentlige tjenester som ikke preges av svikt eller dårlig koordinering mellom tjenestenivåene. Innsatsen for bedre samhandling må forsterkes i den kommende perioden[.]

Det vises til konkrete tiltak for økt koordinering, som økonomiske incentiver, ambulante team og samordning av IKT-løsninger for ulike tjenester<sup>66</sup>. Det må sikres at behandling, oppfølging og integrering ses på som en helhetlig behandlingsskjede.<sup>67</sup>

Komiteen mener sykehjemmene og hjemmesykepleien i større grad enn i dag må defineres som en del av behandlingsskjeden innen helsetjenesten.<sup>68</sup>

FrP mener at finansieringssystemet i helse- og omsorgssektoren motvirker samhandling. Partiet fremhever også at det i ”flere år har vært fokusert på å bedre samhandlingen mellom de forskjellige nivåene i helsetjenesten, men at man i svært liten grad kan se tilfredsstillende resultater”.<sup>69</sup> FrP mener drift og forvaltning bør skilles og at finansiering bør skje etter en stykkpris-modell.

Selv om flertallet i komiteen er enige i stortingsmeldingens satsing på koordinering, mener de denne kan økes ytterligere, og det fremmes flere forslag som skal øke samhandlingen. FrP, H, KrF og V fremmer også forslag om tiltak som kan øke samordningen når det gjelder barn: en barnekoordinator i kommunen og rådgiver på sykehuset. Dette kan være med å bedre kommunikasjon mellom første- og andrelinjetjenesten.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid: 17

<sup>65</sup> Ibid: 34

<sup>66</sup> Ibid: 34

<sup>67</sup> Ibid: 38

<sup>68</sup> Ibid: 24

<sup>69</sup> Ibid: 35

<sup>70</sup> Ibid: 41



## Oppsummering

*Bærekraft.* Et flertall kritiserer stortingsmeldingen for mangel på langsiktighet og forutsigbarhet. Samtidig er selve veksten i kommuneøkonomien et ikke-tema. Effektivisering av tjenestene for å dempe utgiftene blir ikke nevnt i merknadene. At et tiltak kan øke den administrative belastningen i kommunene, nevnes ikke. Byråkrati og administrasjon trekkes kun inn som motargumenter i diskusjonen av andre partiers forslag. Det fokuseres på behovet for arbeidskraft, men det antas da kanskje at dette er knyttet til konkret tjenesteyting.

*Fleksibilitet.* Partiene, med unntak av FrP, sier at de ønsker stor handlefrihet i kommunene. Samtidig ønsker de sterkere kontroll på for eksempel kvalitet i tjenestene. Kommuneøkonomien som helhet blir ikke nevnt i merknadene. Man diskuterer først og fremst prioritering *innad* i helse- og omsorgstjenestene, blant annet behovet for å unngå en vridningseffekt som følge av finansieringen av omsorgsboliger og sykehjem, samt at visse grupper har fått lav prioritering i stortingsmeldingen, mens særlig eldre har stort fokus.

*Fokus.* Komiteen diskuterer samordning av tjenester og støtter Regjeringens prioritering av dette. De forestår ytterligere tiltak for å styrke koordineringen.

### 3.3 Debatten i Stortinget 26. mars 2007

#### Generelt

Debatten i Stortinget behandlet to saker: Innst.S.nr.150 om fremtidas omsorgsutfordringer og et dokument 8-forslag om omlegging av det finansielle systemet rundt eldreomsorgen. Den første saken ble relativt raskt behandlet, men temaet ble videreført i diskusjon av sak nr 2. Totalt 22 talere deltok i den ca. fire timer lange debatten.

#### Bærekraft

Regjeringens tiltak legger opp til sterk vekst i kommunen, både økonomisk og i årsverk. Diskuteres kommuneøkonomien på sikt? Mener Stortinget at regjeringens nye tiltak kan opprettholdes over

tid? Representantene ser en klar sammenheng mellom tiltak og kommuneøkonomi, slik Dag Ole Teigen (A) gjør her:<sup>71</sup>

Vi trenger mer ressurser og flere hender. For å heve nivået på eldreomsorgen for alle lovte regjeringspartiene i valgkampen å få på plass 10.000 nye årsverk i omsorgssektoren i løpet av stortingsperioden. Halvannet år etterpå er vi i rute. Det viktigste omsorgspolitiske grepet som er gjort etter regjeringsskiftet høsten 2005, er derfor at kommunene til sammen har fått 18 milliarder kr mer å rutte med.

Veksten i kommunesektoren blir aldri omtalt som negativt i debatten. Den kraftige veksten i antall årsverk i kommunen under Stoltenberg II blir fremstilt som en *positiv* utvikling. En ”innstrammingsdiskurs” er tilsynelatende fraværende her. Det finnes ingen eksempler på representanter som tar opp spørsmål som ”hvor stor skal kommunen bli?”. Tvert imot blir veksten sett på som nødvendig – at de økonomiske betingelsene kommer tilbake til ”normalt” nivå etter en periode med det som karakteriseres som ”svelteforing av kommunene”<sup>72</sup>, der man så en ”systematisk nedbygging av velferden”.<sup>73</sup>

Det blir derimot diskutert hvorvidt veksten vil (eller kan) fortsette på sikt. Et gjennomgående tema i innleggene er ulik forståelse av *forpliktelse* og *forutsigbarhet*. Mens planene er langsiktige, er de økonomiske forpliktelsene mindre forutsigbare. Den økonomiske evnen til å opprettholde et tilbud over tid blir dermed et diskusjonstema. Det langsiktige ved planen fremstår ulikt for de ulike representantene. Et syn er at planene ikke forpliktende over tid, slik Laila Dāvøy (KrF) viser til:<sup>74</sup>

Når det gjelder forslaget som regjeringspartiene har, altså forslag nr. 1 i innstillingen, vil man ikke i dette forslaget finne følgende ord: forpliktelse, økonomi eller rammer en for satsing fram mot 2015.

---

<sup>71</sup>Kl. 15:00:18

<sup>72</sup> Magnhild Meltveit Kleppa (Sp), kl 15:26:23

<sup>73</sup> Inga Marte Thorkildsen (SV), kl 12:20:13

<sup>74</sup> Kl: 12:23:45

Jan Böhler (A) representerer en annen forståelse av omsorgsmeldingen:

Jeg mener at omsorgsmeldingen, Omsorgsplan 2015, med de forskjellige konkretiseringsløpene vi nå har lagt, er forpliktende.

For eksempel nevner han investeringstilskudd til bygging av sykehjemsplasser og omsorgsboliger.<sup>75</sup>

Dette investeringstilskuddet må være langsiktig. Vi må huske på at vi nå skal bygge ut med tanke på en svært stor økning i pleiebehovet framover mot 2030, og det kan ikke komme på oss som julekvelden på kjerringa.

Også det langsiktige behovet for ny arbeidskraft er et tema i Stortingsdebatten. Sammenhengen mellom økt bruk av arbeidskraft og behov for større rekruttering er uttalt og tydelig i hele debatten. Det vises til konkrete tiltak, for eksempel ”å få overgang fra deltid til heltid”.<sup>76</sup> Det er også et sentralt tema at tjenestene skal få høyere kvalitet. Dette innebærer altså nødvendigvis ikke en utvidelse av tjenestetilbudet, men heller en forbedring av det eksisterende tilbudet. Laila Dāvøy (KrF) sier for eksempel:

Kommunene må prioritere å frigjøre ansatte fra sine arbeidsoppgaver for å investere i videreutdanning og dermed i økt kunnskap, for å øke kvaliteten på omsorgstjenestene.

At slike tiltak utløser flere behov, som alternativ arbeidskraft og økonomiske midler, blir imidlertid ikke diskutert. Generelt blir de behovene for flere årsverk og økte økonomiske midler diskutert løsrevet fra diskusjon rundt konkrete tjenester.

### **Fleksibilitet**

Diskusjonen i Stortinget handler først og fremst om *hvem* som bør gjøre prioriteringer, ikke *hva* som skal prioriteres. En normativ diskusjon om lokal handlefrihet dominerer, mens et ordskifte knyttet til den økonomiske helheten og konsekvenser av prioritering er fraværende.

---

<sup>75</sup> Kl. 12: 25:18

<sup>76</sup> Jan Böhler (A), kl. 12: 25: 18

Riktignok *nevnes* økonomiske prioriteringer, både mellom ulike sektorer og innenfor helse / omsorg. Dette skjer likevel i liten grad, og det blir heller ikke debattert hvorvidt eldreomsorg fortjener oppmerksomhet eller prioritering i forhold til for eksempel skole, og hvilke konsekvenser en slik omprioritering kan få. FrP er eneste parti som tar opp prioritering mellom ulike sektorer. Et av de eneste eksemplene får vi når Harald Nesvik (FrP) nevner en slik prioritering i replikk til Bøhler (A): ”Dere har valgt å øremerke tilskudd til barnehager i stede for å satse på eldreomsorg.” Dette blir ikke besvart i Bøhlers svarreplikk. Vigdis Giltun (FrP) har en lignende kommentar:<sup>77</sup>

Nå er det slik at pengene er ikke likt fordelt i alle kommunene. Det er heller ikke viljen til å prioritere de samme tingene. Vi mener at pleietrengende og eldre ikke er egnet til å være kasterbatter i et system eller prisgitt de avgjørelsene som blir gjort av et kommunestyre ved et budsjett.

Samtidig utgjør også helse- og omsorgssektoren en helhet der prioritering av et tjenestetilbud eller en brukergruppe får konsekvenser for andre. Prioritering innad i helse- og omsorgssektoren blir dermed nevnt som et mulig problem. ”Det er mye snakk om eldreomsorg. Omsorgstjenesten består av mye mer enn bare eldreomsorg.”, poengterer Harald T. Nesvik (FrP). Eirin Faldet (A) gir et eksempel:

I Hedmark er det flere kommuner som har bygd ut et godt tilbud for ressurskrevende brukere, men som må la andre tjenestetilbud vente – på grunn av kommunens økonomiske situasjon.

Disse problemstillingene besvares ikke med en substansiell diskusjon om økonomisk prioritering, men med en normativ diskusjon rundt lokal fleksibilitet i bruk av ressurser.

Her er det to styrende argumenter: *Kommunen ikke gjør gode nok prioriteringer, og staten bør ta større kontroll og lokalpolitikkerne har de beste forutsetningene til å skape effektiv ressursbruk.*

---

<sup>77</sup> Kl. 13:04:07

Det er særlig FrP som ønsker *mindre* fleksibilitet i hvordan kommunen prioriterer i helse- og omsorgssaker. Begrunnelsene ulikheten i ulike kommuners tilbud og svak prioritering i lokalpolitikken. Vigdis Giltun (FrP) tar opp dette synet i flere av sine innlegg.<sup>78</sup>

Problemet i dag er at pasienter og de som trenger hjelp fra omsorgstjenesten, ikke får hjelp, for kommunen ikke har satt av penger til det.

Hun sier også at:<sup>79</sup>

En lokal norm vil gi dårligere resultat og vil videreføre lokale forskjeller, og den er heller ikke forpliktende for kommunene.

Det alternative (og dominerende) argumentet er at kommunene må ha frihet til å gjøre fleksible vurderinger, selv om dette skal følges opp på høyere nivå. Dette blir ofte svaret på argumenter som reises rundt konsekvenser av prioritering. Statsråd Sylvia Brustad representerer dette synet:<sup>80</sup>

Vi mener at det må bestemmes lokalt hvor mange ansatte de trenger på hvert enkelt sjukehus f.eks., men vi legger opp til en fortsatt styrking av kommuneøkonomien. Vi legger opp til at alle kommuner innen utgangen av dette året må ha rapportert hvilke planer de har for å følge opp dette målet.

Hvorfor forsvinner diskusjonen om konsekvensene for andre områder i kommuneøkonomien? Hvor blir det ingen debatt om helheten? En årsak kan være regjeringens økte tilskudd til kommuneøkonomien. Fordi det tilføres nye ressurser, er det ikke slik at en sektor nødvendigvis får mindre budsjett som følge av at helse og omsorg får økt prioritet. Likevel vil det være vinnere og tapere i kommunen: noen får friske midler, mens andre får samme prioritet som tidligere. En annen årsak kan være at den konkrete

---

<sup>78</sup> Kl. 13: 02: 07

<sup>79</sup> Kl. 12:48:14

<sup>80</sup> Kl 14: 07: 11

og langsiktige finansieringen er uklar. Reelle konsekvenser av ulike former for finansiering blir dermed ikke diskutert.

Helheten i prioriteringene diskuteres ikke i Stortingssalen, men den kan likevel være implisitt i argumentasjonen. At en sak tar ressurser fra en annen kan bli sett på som en selvfølgelighet blant representantene. Helheten i prioritering mellom sektorer kan være diskutert på forhånd og ligge til grunn for det som er sagt. En siste årsak kan også være at en slik helhetlig prioriteringsdiskurs ekskluderes i diskusjonen av representantene. Mens man for eksempel kan si ”veier må vente”, er det vanskeligere å si at skolebarn er viktigere enn pleietrengende eldre. Som Dagfinn Høybråten (KrF) sier: ”Det har vært en litt underlig debatt, fordi Stortinget er enig om veldig mye i denne saken”. Det er politisk brennbart å diskutere prioriteringer mellom svake grupper.

### **Fokus**

Gjennomgående blir brukere av helse- og omsorgstjenester beskrevet som helhetlige individer med sammensatte behov. Individuelle variasjoner mellom brukere blir vektlagt.<sup>81</sup>

[..] All erfaring viser at omsorgstrengende mennesker er nøyaktig like forskjellige som alle andre. Og jo eldre vi blir, desto mer forskjellige blir vi.

Fysiske / medisinske behov, sosiale behov og rettigheter blir særlig trukket fram. Bedre legedekning, ernæring og tannhelse er satsingsområder. Det vises til det behov for et sammensatt tilbud, som Jan Bøhler her: ”Det må være fysioterapeuter, vernepleiere, aktivitører og logopedier til å ta seg av ulike behov ved sykehjemmene”.<sup>82</sup>

Sosiale behov er en annen viktig del.<sup>83</sup>

Vi vet at sosial isolering, mangel på mosjon og mentale stimuli fører til skrøpelighet og depresjoner hos gammel og ung. Det er viktig å forsterke aktiviteten på dette området.

---

<sup>81</sup> Inge Lønning, kl 13:05:22

<sup>82</sup> Kl. 12: 25: 18

<sup>83</sup> Gunn Olsen (A), kl 14:39:47

Pasientenes rettigheter er et tredje tema. Ludvigsen (V) trekker for eksempel inn at pasienter i tillegg til å få dekket sine medisinske behov, også må ha rett på ”informasjon, medbestemming og kvalitetssikring.”<sup>84</sup>

Likevel blir det stilt spørsmål rundt organiseringen av et slikt tilbud. Ludvigsen sier for eksempel at ”samhandling mellom ulike deler av helsevesnet” er nødvendig.<sup>85</sup> Vigdis Giltun (FrP), kommenterer at ”det handler ikke bare om å snakke sammen på tvers av nivåene”.<sup>86</sup>

### Oppsummering

*Bærekraft.* Stortingets representanter er uenige og diskuterer hvorvidt planene er langsiktige og forutsigbare. Dette er særlig knyttet til kommunenes evne til å planlegge og opprettholde tjenestetilbud også i fremtiden. Veksten i kommunesektoren blir generelt omtalt som en positiv endring, men om den bør fortsette og i hvilken størrelseorden veksten bør være blir ikke diskutert. Når det gjelder rekruttering av personell til kommunens tjenester, blir dette også diskutert som en nødvendig prioritering for å opprettholde tilbudet.

*Fleksibilitet.* Lokaldemokratiet og kommunenes handlefrihet blir også her trukket fram som sentralt prinsipp av partiene. Vi ser likevel en større grad av diskusjon rundt de konsekvenser handlefriheten kan ha med hensyn til prioritering mellom tjenester og sektorer.

*Fokus.* Også i stortingsdebatten er koordinering av tjenester et viktig tema. Her er det *brukers* sammensatte behov som står sentralt, og det snakkes først og fremst om å gi et bredt og tilpasset tilbud til brukerne av tjenestene.

## 3.4 Samlet oppsummering

*Bærekraft.* Både i innstillingen og i debatten blir en manglende langsiktighet og forutsigbarhet i omsorgsplanene tatt opp av

---

<sup>84</sup> Gunvald Ludvigsen (V): kl. 13: 57: 02

<sup>85</sup> Gunvald Ludvigsen (V): kl. 13: 57: 02

<sup>86</sup> Kl. 12:48:14

representantene. Stortingsmeldingen viser til en generell styrking av kommuneøkonomien, men knytter sjeldent planene til konkret finansiering. Det vises heller til fremtidige statsbudsjetter. Meldingen viser også ofte til utredning og planlegging som er underveis, men det er det ikke er tatt konkrete avgjørelser. Opposisjonspartiene mener dermed planene mangler den forutsigbarhet og langsiktighet kommunene trenger.

Videre viser stortingsmeldingen til strategier for å dempe utgiftene i sektoren på sikt – effektivisering gjennom bedre lederskap og organisering. Veksten blir sett på som noe som bør dempes – i motsetning til i innstillingen og i debatten. Her blir vekst i kommuneøkonomien kun brukt som ledd i et positivt argument og et uttrykt behov for effektivisering faller helt ut av diskursen.

Hensyn til større behov for arbeidskraft dekkes gjennomgående godt. Det foreslås rekrutteringstiltak og større satsing på utdanning. Dette behovet er særlig knyttet til demografiske endringer, men også en ventet endring i tjenestebehovet hos brukerne. Rekrutteringsbehovet blir dermed gjerne sett på i helhet og ikke i forbindelse med de konkrete endringene.

Økte administrative belastninger som følge av endringer er et hensyn som mangler i alle tre dokumenter, til tross for at forslag som økt samordning og rettssikkerhet bør sies å måtte kreve dette. Byråkrati blir kun nevnt i negativ forstand - som et motargument mot en ”penger følger bruker”-modell som ”etter regjeringens vurdering vil dette føre til økt byråkrati [...]”<sup>87</sup>

Bærekraften kan dermed sies å være delvis mangelfull basert på disse indikatorene. En manglende langsiktighet er et generelt motargument mot meldingen. Rekruttering er godt belyst, mens hensyn som byråkrati og den økonomiske veksten faller bort i diskursen.

*Fleksibilitet.* Handlefrihet i kommunene er sterkt til stede som argument i alle tre dokumenter. Alle partier, med unntak av FrP, er positive til lokal styring og organisering av tjenestene. Likevel stilles det krav til større presisering av eksisterende lover (som § 4.3) og tettere samarbeid mellom stat og kommune. Lokal fleksibilitet blir ikke knyttet til dette eller brukt som argument mot

---

<sup>87</sup> St meld. nr.25 (2006-2007): 111



slike tiltak. Kommunens frihet blir derimot knyttet til et effektiviseringsargument, som svar på krav om statlig definerte normer, for eksempel for legedekning. Representantene viser da til at ressursene blir benyttet på best mulig måte hvis de fordeles på lokalt nivå.

Stortingsmeldingen er lite konkret i forhold til finansiering, og tar ikke for seg de konsekvenser prioritering vil ha for andre tilbud eller tjenester i kommunen. Dette helhetlige synet blir tydeligere i innstillingen og i debatten, selv om det heller ikke der får stor oppmerksomhet. Det er først og fremst ressursbruk *innad* i sektoren som blir et tema, heller enn på tvers av sektorer. I innstillingen viser komiteen til konsekvenser av prioritering innad i sektoren. I debatten er det i tillegg noen eksempler på at representanter trekker sammenheng mellom ulike sektorer og viser til konsekvenser av prioritering.

Totalt sett er fleksibiliteten et tema når det gjelder hvor beslutninger tas. Hensyn til helheten i kommunens tjenester og kommunens økonomi står derimot svakt i stortingsdiskursen i denne saken. Hensynet kommer delvis fram gjennom innstillingene og særlig debatten, men er fraværende i meldingen.

*Fokus.* Generelt er helheten i tjenestebehov og tjenesteorganisering godt dekket i Stortinget. Dette er et prioriteringsområde for regjeringen. I alle tre dokumenter blir behovet for samarbeid og tverrfaglighet trukket sterkt fram. Stortinget ser tjenestene som en sammenhengende og helhetlig kjede, og komiteen støtter regjeringens arbeid med å skape bedre koordinasjon mellom tjenestene. I debatten kommer samordningen mellom for eksempel første- og andrelinjetjenesten mer i bakgrunnen, og pasienten som sammensatt individ med ulike behov blir trukket sterkere fram. Samhandling og organisering diskuteres i mindre grad.

## 4 Case 3: Barnevernet (I)

### 4.1 St.meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barne- og ungdomsvernet*

#### **Helhetlighet**

Meldingen er en forholdsvis omfattende tekst på 215 sider. Bakgrunnen var en bestilling fra Stortinget til Regjeringen om erfaringer med barnevernet ti år etter at Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 hadde trått i kraft. På disse ti årene hadde man gjennomført en rekke evalueringer og utgreiinger, samt lovendringer, og denne meldingen oppsummerer mye av dette arbeidet. Særlig refereres det mye til *NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge*. Melding er ment å gi ”ein heilskapleg gjennomgang av barne- og ungdomsvernet i Noreg”<sup>88</sup>.

Ordet *heilskapleg* er nevnt 36 ganger i dokumentet. Ordet er ikke eksplisitt definert, men knyttes til to hovedbegreper eller -fokus i meldingen, nemlig *forebygging* av problematferd hos barn og unge, og viktigheten av *samarbeid* i dette arbeidet, på tvers av offentlige etater og mellom barnevernet og familien.

#### **Fokus**

Vi har her valgt å ta for oss fokus-forståelsen først. Dette fordi heilskap i meldingen, som altså særlig er knyttet til forebygging og samarbeid, kan tolkes som en slik fokus-forståelse. Det er her ikke snakk om konkrete vedtak, men et perspektiv som er gjennomgående i meldingen.

---

<sup>88</sup> St.meld. nr. 40 (2001-2002), s. 214.

Argumentet for å dreie barnevernet ”så langt som mogleg”<sup>89</sup> i retning av en forebyggende hjelpetjeneste, er at forebygging vil kunne hindre, i flest mulig tilfeller, at barn i vanskeligstilte familier utvikler alvorlige problemer. Dette vil i neste omgang kunne redusere det fremtidige behovet for og kostnader knyttet til inngripen fra barnevernet. Det er altså ”ei klok økonomisk prioritering”<sup>90</sup>. Helhetstankegangen her ligger i at ”innsats i dag gir gevinst i morgen”.

En forebyggingslinje gjør det viktig å forstå hvilke type problemer barn er utsatt for og eventuelt sliter med, og hvordan arbeid for å forebygge disse best kan organiseres. Det legges her vekt på at problemene ofte er sammensatte og gir seg utslag på ulike arenaer. Dermed kommer også barn og deres familier i kontakt med flere ulike etater og hjelpetjenester. Argumentet er at resultatet av den hjelpen de da får, vil avhenge blant annet av hvor godt instansene samarbeider:

Samarbeid mellom dei ulike etatane og hjelpetenestene er viktig, ikkje minst for å få eit rett bilete av kva barneverntenesta kan bidra med. [...]. Tverretatleg samarbeid er ikkje minst viktig for å utvikle *eit heilskapeleg og samanhengande tenestetilbod*. Eit godt samarbeid i kommunen vil gjere sitt til å skape gjensidig tryggleik om kva andre kommunale tenester står for og kan tilby. [...] Tverrfaglig og tverretatleg samarbeid er heilt nødvendig for å skape gode velferdstilbod for barn og foreldre<sup>91</sup>

Det legges vidare vekt på at barnevernets arbeid må skje med utgangspunkt i familien – ”grunneininga i samfunnet når det gjeld omsorg og oppseding”<sup>92</sup>. Blant annet vises det til at fagfolk i dag innser mer og mer ”kor viktig det er å stimulere den *heilskapelege* situasjonen i familien og ressursane som finst der”<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Ibid, s.13

<sup>90</sup> Ibid, s.13

<sup>91</sup> Ibid, s.15 (vår utheving).

<sup>92</sup> Ibid, s. 12-13

<sup>93</sup> Ibid, s. 211.

## Bærekraft

Som sagt er meldingen ment å gi en helhetlig gjennomgang av barne- og ungdomsvernet i Norge. I dette ligger også vurderinger av ulike utviklingstrekk og forhold ved samfunnet og barnevernet for øvrig, som vil være viktig for evnen til å løse oppgavene på en god måte i fremtiden.

Meldingens kapittel 10 gir en gjennomgang av yrkesgrupper, kompetanse, utdanning og forskning som er relevant i forhold til barnevernet. Det pekes her på viktigheten av å utvikle ordninger som sikrer ”kontinuitet og stabilt personell i barnevernet”<sup>94</sup>, og at ”de ulike verksemdene er avhengige av å ha eit grunnfjell av erfarne medarbeidarar for å kunne utføre arbeidet på ei god måte”<sup>95</sup>. Samtidig fremheves det at konkrete tiltak for å sikre slik stabilitet og kontinuitet ”er eit ansvar for arbeidsgjevarane”<sup>96</sup>, altså kommunene selv. Meldingen fremhever her et ansvar, som allerede ligger hos kommunene og som må følges bedre opp, heller enn å love økte ressurser fra statlig hold.

Når det gjelder kompetanse, er den største utfordringen at kompetansebehovet i barnevernet inkluderer både bredde og dybde:

Det blir venta av tilsette i barnevernet at dei ”kan litt om alt” og samstundes har kompetanse til å prioritere forebyggjande tiltak, setje inn hjelpetiltak på eit tidleg stadium av problemutviklinga tilpassa individuelle behov, og kunne arbeide med vanskelege saker som gjeld åtferdsproblem, omsorgssvikt og mishandling. For å makte dette må barnevernet ha fagleg tryggleik og opne kanalar til andre etatar

Om tiltak på dette området, påpeker regjeringen også her ”den lovpålagde og etiske plikta kommunane har til å sørje for å halde oppe og styrkje kompetansen til dei tilsette i barnevernet”<sup>97</sup>. Samtidig er det departementet, som forvalter av loven, som har det overordnede ansvaret for utvikling av tjenesten. Statlig tiltak kan

---

<sup>94</sup> Ibid, s.195

<sup>95</sup> Ibid, s.196

<sup>96</sup> Ibid, s.196

<sup>97</sup> Ibid, s. 209

baseres på ”lovgivning, økonomiske stimulerings tiltak eller informasjonsverksemd”<sup>98</sup>. Av konkrete tiltak nevnes blant annet: ”å utvikle og spreie kunnskapar om [...] metodar og [...] hjelpetiltak.[...] Hjelp til å styrke kompetansen i hjelpeapparatet [...] gjennom informasjonsmaterieil og vidareutvikling av nasjonale og regionale spisskompetanse miljø”<sup>99</sup>.

Kapittel 10 gir også en vurdering av Befringutvalgets (NOU 2000:12) foreslag om endring av lovens §2-2 sjette ledd.<sup>100</sup> Slik regjeringen vurderer det i meldingen, ville dette forslaget innebære en viss skjerping av pliktene til kommunene, men man finner ikke behovet for endring til å være tilstrekkelig tungtveiende. I tillegg vil det ha både økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, noe som må følges opp med bevilgninger over statsbudsjettet. I stedet for en slik lovendring går regjeringen derfor inn for å prøve ut andre måter for å utvikle og holde ved like kompetansen i barnevernet.

Kapittel 12 – ”økonomiske og administrative konsekvenser” – peker på at det i de senere år har vært økt behov for tyngre og mer kostbare tiltak i barnevernet, men at utviklingen her er usikker. Som nevnt er et viktig budskap i meldingen at omfanget av fremtidig problematferd, med påfølgende samfunnsmessige kostnader, vil avhenge av hvor godt man lykkes i forebyggingsarbeidet. Dette fremholdes også her:

Det er uklart korleis utviklinga vil bli når det gjeld dei tiltaka i barnevernet som kostar mest, det vil seie institusjonsplassar og forsterka fosterheimar. Om behovet for kostbare tiltak vil halde fram med å auke, avheng mellom anna av kor godt ein lykkast med å utvikle og implementere familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Gjennom styrkt innsats i familiene vil fleire kunne få hjelp, samstundes som dei omfattande og dyre tiltaka kan bli sjeldnare. Gjennom ei sterkare satsing på forebyggjande familiearbeid vil samfunnet

<sup>98</sup> Ibid, s. 208

<sup>99</sup> Ibid. s. 210

<sup>100</sup> Ordlyden som ble foreslått endret er den følgende: ”kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunenes personell”. Dette ble foreslått endret til: ”kommunane har ansvar for å etablere ordningar som sikrer tilsette i barnevernet kontinuerlig utvikling og vedlikehald av sin kompetanse”.

på sikt også kunne oppnå stor innsparing i form av flere funksjonsdyktige familiar, færre omsorgs- og behandlingstiltak utanfor heimen og mindre kriminalitet og andre alvorlege åtferdsproblem. Det vil likevel ta noko tid og krevje ein viss ressursakue før effekten av ei slik satsing på forebygging gjev resultat

Meldingen inneholder en rekke konkrete forslag til tiltak, både nye tiltak og tiltak som alt er i gang. I følge meldingen vil ”mange av tiltaka [...] ikkje medføre auka kostnader, eller dei kan langt på veg finansierast gjennom dei ordinære budsjetta”<sup>101</sup>. Det finnes likevel unntak:

Det er særleg på to område det kan bli nødvendig med auka ressursar. Det eine gjeld styrking av kapasiteten og kompetansen hos det kommunale barnevernet når det gjeld det forebyggjande arbeidet med barn og familiar. Det andre gjeld vidareutvikling av familie- og nærmiljøbaserte metodar for å forebyggja, dempa og behandle alvorlege åtferdsproblem hos barn og unge<sup>102</sup>

Det gis riktignok ingen økonomiske løfter: ”Dette vil regjeringa kome tilbake til i dei årlige budsjettframlegga”<sup>103</sup>

Meldingens kapittel 7 gir også en redegjørelse for vurderinger gjort i forbindelse med omorganisering av fylkeskommunens oppgaver – først og fremst institusjonene. Bakgrunnen var at omfattende reformer, for eksempel overføring av spesialisthelsetjenesten til statlige eide helseforetak, hadde ”endra rammevilkåra for barnevernet og familievernet”<sup>104</sup>. En medvirkende årsak var ”til dels store problem og utfordringar knyta til ein del av dei oppgåvane fylkeskommunen har ansvar for”<sup>105</sup>. Flere framtidige modeller ble lansert, blant annet at kommunene skulle ta over dette ansvaret. Enkelte høringsuttalelser mente kommunene gjennom interkommunale løsninger kunne klare disse nye oppgavene. Et stort antall av høringsuttalelsene la imidlertid til grunn at kommunestrukturen, med det relativt store tallet på

---

<sup>101</sup> Ibid, s.214

<sup>102</sup> Ibid, s.215

<sup>103</sup> Ibid, s.215

<sup>104</sup> Ibid, s. 113

<sup>105</sup> Ibid

småkommuner, innebar at dette var urealistisk og ville føre til et dårligere barnevern. I følge meldingen har regjeringen lagt stor vekt på høringsuttalelsene og går derfor inn for at de fylkeskommunale oppgavene bør overføres til staten. Dette begrunnes blant annet ved at:

kommunane har eit stort ansvar på barnevernområdet etter gjeldane oppgavefordeling [...] ansvaret kommunane har i dag må utviklast vidare<sup>106</sup>.

Med dette menes:

at det må satsast meir på førebygging, slik at fleire barn får tidleg hjelp og at slik hjelp kan gis lokalt i kommunane. Dette inneber at kommunene framleis skal vera den viktigaste aktøren på barnevernområdet i framtida, men at tida ikkje er inne for å overlate ansvaret for dei fylkeskommunale oppgåvane til kommunane no<sup>107</sup>.

Når regjeringen går inn for den statlige modellen, begrunnes dette også med at det er ”den einaste måten å sikre et heilskapleg og likeverdig tilbod i heile landet”<sup>108</sup>.

### **Fleksibilitet**

Som nevnt omhandler meldingens kapittel 7 spørsmålet om organisering av barnevernet, men også samarbeid med andre instanser. Selv om det er behov for hjelp fra ulike tjenester (blant annet barnehage, skole, PP-tjeneste, helsestasjonen, SFO, barne- og ungdomspsykiatrien, kommunelegen, politi, sosialkontor og frivillige organisasjoner) peker meldingen på at denne ofte er dårlig koordinert. Dette til tross for lovens § 3-2 og § 3-3, som pålegger barnevernet å samarbeide med andre sektorer og frivillige organisasjoner der dette kan bidra til å løse lovpålagte oppgaver. Det refereres her til Befringutvalget, som fant to mulige hindringer:

Ei av hindringane kan vere at det er vanskeleg å påvise klare årsaker til ulike problem barna slit med. Ei endå

---

<sup>106</sup> Ibid, s.115

<sup>107</sup> Ibid, s.115

<sup>108</sup> Ibid, s.116

større hindring har vore mangel på brei, samorda og langsiktig innsats frå dei involverte etatane. [...] Det forebyggjande arbeidet er ofte blitt gjennomført som sektorprosjekt, der arbeidet på det enkelte problemområdet kan profilerast, men der den forebyggjande effekten ofte uteblir.<sup>109</sup>

Regjeringen ser for seg at overdreven sektorfokus lettere kan unngås, dersom det forebyggende arbeidet blir koordinert gjennom en etat. Fordi barnevernet allerede er lovpålagt å samarbeide med andre etater, peker meldingen på at det kan være naturlig at barnevernet tar en slik rolle. Viktigere enn hvem som tar en slik rolle, er at likevel at noen faktisk gjør det. Dette må være opp til kommunene selv å avgjøre.

Et annet spørsmål er hvorvidt det er regelverket som er til hindring for samarbeid eller ikke. Regjeringen mener det snarere er samarbeid enn samordning (gjennom lov) som er løsningen på utfordringene, men at det er viktig at en etat tar ansvaret for ”at etatane planlegg og gjennomfører gjeremåla sine i dialog med kvarandre og involverte barn og familiar”<sup>110</sup>

### **Oppsummering**

Stortingsmeldingen er ment å gi en helhetlig gjennomgang av barne- og ungdomsvernet. Den behandler da også et stort antall hensyn både knyttet til bærekraft, fleksibilitet og fokus. I oppsummeringen ser vi disse i forhold til vår operasjonalisering (jfr. tabell 1) av ”helhetlige og langsiktige hensyn”.

*Fokus.* Meldingen legger stor vekt på forebygging og viktigheten av samarbeid mellom offentlige instanser for å oppnå dette. Problemene barn sliter med er gjerne sammensatte og gir seg utslag på ulike arenaer. Koordinerte tiltak må derfor settes inn på arenaer som andre instanser enn barnevernet har ansvar for. Meldingen fremhever også viktigheten av jobben som gjøres i andre kommunale etater for en vellykket måloppnåelse for barnevernet. Det sies imidlertid lite om hvilke konsekvenser dette har for andre etater, eller hvilke muligheter/begrensninger disse har i forhold til å følge opp intensjonen om mer samarbeid på tvers.

---

<sup>109</sup> Ibid, s.119-120

<sup>110</sup> Ibid, s. 127



*Bærekraft.* Meldingen peker blant annet på viktigheten av stabilitet og kontinuitet i barnevernets personell og bredde og dybde i deres kompetanse. Samtidig legges det vekt på at det først og fremst er kommunens ansvar, som arbeidsgiver, å sikre dette. Statlige hjelpetiltak som lanseres er først og fremst av typen informasjon og opplæring, ikke økonomiske overføringer. En lovendring vurderes, som et tredje mulig tiltak, men man finner ikke her tilstrekkelig behov for å skjerpe kommunenes plikter. Dessuten ville dette gjort det nødvendig å vurdere de økonomiske konsekvensene.

En vurdering gjøres også av trenden som har vist økt behov for tyngre og mer kostbare tiltak i barnevernet. Dette ser man som et signal på at man må sette inn ekstra trykk på forebygging, som i neste omgang vil gi færre barn og familier med problemer og innsparinger for stat og kommune. Til en viss grad dreier dette seg om kostnadsbesparelser for staten, som har ansvaret for institusjonene, gjennom forebyggende arbeid som er kommunens ansvarsområde. Men forebygging vil også kunne redusere utgifter på andre kommunale budsjetter. Konsekvensene av å ikke bryte trenden gjennom forebyggende arbeidet, sier meldingen ingen ting om.

Det lanseres en rekke tiltak i meldingen. De fleste av disse mener Regjeringen kan finansieres over de ordinære budsjettene. De resterende vil bli vurdert i de årlige budsjettforhandlingene. Det gis altså ingen økonomiske signaler eller løfter ut over dette.

I vurderingen rundt overføring av fylkeskommunens oppgaver innen barnevernet enten til stat eller kommune, vurderte man kommunenes evne og mulighet til å ta over disse. Man kom her til at det ikke ville være bærekraftig å overføre disse til kommunene, særlig grunnet kommunestrukturen.

*Fleksibilitet.* Meldingen legger opp til at man må opprette en koordinerende funksjon for det forebyggende arbeidet i kommunen. Man antyder her at det kan være naturlig at barnevernet får en slik, men ønsker ikke å detaljstyre. Man legger opp til en ny koordineringsfunksjon, men er fleksibel i forhold til hvor den enkelte kommune legger denne. Samtidig vil en ny funksjon kunne øke den akkumulerte administrative belastningen. Denne bærekraftsvurderingen er i liten grad vurdert.

## 4.2 Innst. S. nr. 121 (2002-2003)

Innstillingen oppsummerer hovedpunktene i meldingen. I tillegg gir den en oppsummering av merknader og foreslåtte vedtak fra komiteens medlemmer, som har kommet frem under behandlingen. Innstillingen reflekterer altså synspunkter fra et større partipolitisk spekter enn meldingen. Spørsmålet er hvorvidt disse peker på helhetlige og langsiktige perspektiver i meldingen, eller mangel på slike.

### Bærekraft

Komiteens medlemmer fra Ap, Sv og Sp viser til økningen av antall saker til barnevernstjenesten i kommunene fra 2001-2002, og at barnevernet melder om for lite ressurser og stor gjennomtrekk av ansatte i førstelinjetjenesten. På bakgrunn av dette påpeker de at:

[...] det er helt urealistisk å pålegge barnevernet ansvaret som pådriver i det forebyggende arbeidet til barn og familier i kommunene uten at det tilføres betydelige ressurser. Barnevernet er i store deler av landet i krise, og barnevernsbudsjettene sprekker i kommuner og fylker. Disse medlemmene mener barnevernet trenger betydelig mer ressurser til tiltak og personell for å få kapasitet til å sette inn viktige og kvalitetsmessige riktige tiltak<sup>111</sup>

De samme medlemmene viser videre til utviklingstrekk:

[...] som vitner om at vi som samfunn kan være i ferd med å svikte et økende antall av ungene våre. [...] de menneskelige lidelsene vil øke, og at reparasjonskostnadene på budsjettene bare vil fortsette å stige dersom det ikke settes inn, forebyggende tiltak over et bredt spekter<sup>112</sup>

De er videre svært bekymret for at dårlig kommuneøkonomi skal kunne medføre en mer restriktiv holdning til å kunne foreslå tiltak som vil få store økonomiske konsekvenser. Dette gjelder ikke kun

---

<sup>111</sup> Ibid, s.27.

<sup>112</sup> Ibid, s. 27

overføringer til barnevernet, men kommuneøkonomi mer generelt, fordi mye av det forebyggende arbeidet skjer på andre arenaer, som barnehage, skole og SFO.

Komiteen understreker videre at det er staten som setter rammene for barnevernet gjennom lover og bevilgninger. Flertallet, alle unntatt Frp, ønsker at Regjeringen årlig rapporterer til Stortinget om situasjonen i kommunene hva gjelder oppfølging av meldinger til barnevernet. Dersom ikke kommunene klarer å følge opp reglene, må departementet komme tilbake til Stortinget med tiltak slik at det offentlige settes i stand til å innfri forpliktelsene i barnevernsloven. Det fremmes derfor forslag om at: ”Stortinget ber regjeringen om årlig å rapportere om situasjonen i kommunen hva gjelder oppfølging av meldinger til barnevernet”<sup>113</sup>.

### **Fleksibilitet**

I spørsmålet rundt behovet for en koordinerende rolle i det forebyggende arbeidet, understreker også komiteen at det viktigste er at én etat får denne rollen, men at det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvilken etat som mest hensiktsmessig kan utføre en slik koordinerende funksjon. Videre synes komiteen det er positivt at kommuner finner fram til interne organiseringer tilpasset det lokale behov.

Et flertall, alle unntatt medlemmene fra Ap og Sv, mener at en slik koordinerende funksjon må sikres i fremtiden. Et flertall, alle unntatt Ap, Sv og Sp, mener at det er mye som taler for at barnevernet kan ha denne oppgaven. De har allerede et lovpålagt samarbeidsansvar, og det er en fordel at barnevernet ”ikke har sektorinteresser i vanlig forstand, men et generelt ansvar for å sikre at problemutsatte barn og unge kan leve sine liv så godt som mulig”<sup>114</sup>.

Komiteens medlemmer fra Ap, Sv og Sp mener også at det er hensiktsmessig at familier henviser seg ett sted i kommunen for å få hjelp til sine barn og sin familie, og peker på at:

kriserammede familier opplever i dag å bli en kasteball i systemet. [...] Det er undersøkelser som viser at det

---

<sup>113</sup> Ibid, s. 27

<sup>114</sup> Ibid. s.29.

kan være over 20 offentlige ansatte som arbeider med en familie uten at hjelpeapparatet vet om hverandre<sup>115</sup>.

I motsetning til flertallet, peker medlemmene fra Ap og Sv på at helsestasjonen er den etaten i kommunen som i hovedsak blir brukt av alle familier med barn, Således vil det også være mest hensiktsmessig at helsestasjonen har det koordinerende ansvaret for forebyggende arbeid for barn og unge, og fremmer således følgende forslag:

Stortinget ber regjeringen pålegge kommunene å ha ungdomshelsestasjon i sin kommune.  
Ungdomshelsestasjonen kan være et kommunalt eller interkommunalt tilbud til ungdom<sup>116</sup>.

### **Fokus**

Også i merknadene peker komiteens medlemmer på behovet for et barnevern med høy kompetanse på ulike former for forebyggende familiararbeid, og som må komme raskt nok inn med hjelp til utsatte barn og familier. Komiteen understreker videre at en viktig forutsetning for dette er at barnevernet samarbeider godt med andre etater og tjenester i kommunene. Samtidig ser man at dette er en utfordring både for barnevernet selv, samt for de andre etatene, da særlig de ulike skole- og helseetatene.<sup>117</sup> Videre pekes det på viktigheten av at forebyggende tiltak og hjelpetiltak er tilpasset det enkelte barn og deres familier, og at tidlig intervensjon for barn og familier er nødvendig.

### **Oppsummering**

*Barekraft.* En vurdering går her på økonomi. Komiteens medlemmer fra Ap, Sv og Sp er bekymret for realismen i det barnevernet meldingen skisserer, uten samtidig å følge opp med økonomiske overføringer. I følge disse gjelder dette ikke bare barnevernet, men kommuneøkonomi mer generelt, da også andre instanser er viktig i forebyggingsarbeidet.

Det fremmes i meldingen forslag om at regjeringen skal gi stortinget årlig rapportering om situasjonen i det kommunale

---

<sup>115</sup> Ibid, s.30.

<sup>116</sup> Ibid, s.30.

<sup>117</sup> Innst. S. 121 (2002-2003), s. 25-26.

barnevernet. Dette vil gi nye rapporteringskrav for kommunene, som vil gi økte administrative belastninger. Denne vurderingen er imidlertid ikke omtalt i innstillingen.

*Fleksibilitet.* Igjen tar man opp spørsmålet om behovet for en koordinerende rolle i det forebyggende arbeidet. Alle er enige i at en slik rolle er nødvendig og at det er kommunene som i siste instans må bestemme hvor den bør ligge. Heller ikke her gis en vurdering av hvilke konsekvenser en slik funksjon vil ha for andre etater og deler av kommunenes virksomhet, altså fleksibilitet, eller konsekvensene av akkumulerte administrative belastninger for den instansen som får den koordinerende funksjonen, altså bærekraft.

*Fokus.* Det kommer ikke frem nye perspektiver på fokus, i forhold til i meldingen. Det ligger som et underlag i hele debatten.

### 4.3 Debatten i Stortinget 11. februar 2003

I tillegg til innstillingen gir referatet fra stortingsdebatten nyttig informasjon om hvordan de ulike partiene forholder seg til ulike aspekter ved meldingen. Også her forsøker vi å spore argumentasjon rundt dimensjonene bærekraft, fokus og fleksibilitet.

#### **Bærekraft**

Eirin Faldet (A) peker på at slitasen på de ansatte i barnevernet er stor og sykefraværet alt for høyt, og at ”det er viktig, ja, helt nødvendig at vi kan sikre nok personell til å ta vare på de mest utsatte barna våre”. For å få til dette peker hun på at ”barnevernet trenger betydelig større ressurser til tiltak og personell for å få mulighet til å sette inn viktig og riktig hjelp”<sup>118</sup>.

Faldet peker senere i debatten på at ”antall saker i barnevernstjenesten i kommunene øker fra år til år, og barnevernet melder om for lite ressurser og stor gjennomtrekk av ansatte i førstelinjetjenesten”. I et senere avsnitt tar hun også opp spørsmålet om kommuneøkonomi og spør representanten fra Høyre: ”Hva kan Høyre bidra med for å sikre forebyggende tiltak og riktig og nok personell i en situasjon hvor vi alle vet at dagens

---

<sup>118</sup> Behandling i Stortinget, sak nr. 7, Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barne- og ungdomsvernet, s. 1823

kommuneøkonomi ofte resulterer i dårlig tjenestetilbud også for denne gruppen?»<sup>119</sup>.

Afshan Rafiq (H) svarer med at:

det er riktig at kommuneøkonomien er stram. For vi vet at dersom den ikke er det, vil den svekke kronekursen. Det vil føre til høyere renter, og det vil også bidra til at flere arbeidsplasser går tapt. Vi har sørget for at kommunene har fått bedre økonomi ved at vi har gitt dem et stramt budsjett. Det har for mange kommuner betydd mer penger i form av at renten er blitt satt ned, og det betyr igjen at de har fått bedre økonomi til å prioritere de tiltakene de ønsker å prioritere<sup>120</sup>.

Senere i debatten tar også May Hansen (SV) opp spørsmålet om kommuneøkonomi:

Jeg vil poengtere at vi ser en økning i antall saker til barnevernstjenesten i kommunene fra 2001-2002. Barnevernet melder om for lite ressurser og stor gjennomtrekk når det gjelder ansatte i førstelinjetjenesten. Dette rammer de svakeste barna vi har i vårt samfunn. Det er helt urealistisk å pålegge barnevernet ansvaret som pådriver i det forebyggende arbeidet i en kommune uten at det tilføres betydelige ressurser. Barnevernet er i store deler av landet i dyp krise, og barnevernsbudsjettene sprekker i kommuner og fylker. SV mener at barnevernet trenger mer ressurser til tiltak og personell for å få kapasitet til å sette inn viktige og kvalitetsmessige riktige tiltak. Vi vil påpeke viktigheten av at barn får en lovbestemt rett til å motta barnevernstjenester. Dette er nå spesielt viktig, med dårlig kommune- og fylkesøkonomi<sup>121</sup>.

Ola T. Heggem (Sp) tar også opp spørsmålet om kommuneøkonomi:

---

<sup>119</sup> Ibid, s. 1825

<sup>120</sup> Ibid, s. 1825 - 1826

<sup>121</sup> Ibid, s. 1829

[...] må ressurstilgangen til tiltak og personell i barnevernet økes og tilpasses utfordringene, og det må finnes tilstrekkelig med ressurser i barnehage, skole og SFO. [...] Opposisjonspartiene Ap og SV og Sp påpeker dette i sine merknader. Regjeringspartiene og Frp må følge opp dersom de har til hensikt å gjennomføre det man faktisk sier i denne meldingen<sup>122</sup>.

Også Torny Pedersen (A) tar opp spørsmålet om kommuneøkonomi:

Det er viktig at barnevernet får økonomiske rammer som sikrer at de kan komme tidlig inn med tiltak for å hjelpe barn som har det vanskelig hjemme. Slik situasjonen er i dag, med en presset kommuneøkonomi, er det ofte ikke økonomiske rammer på det enkelte barnevernkontor annet enn til tiltak når krisen er et faktum. Dette er en situasjon som er helt uholdbar, [...] Barnevernet må sikres rammer slik at de kan tilby barn som er i ferd med å falle utenfor, den hjelpen de trenger. Det er nødvendig å tilpasse tiltakene til det enkelte barns situasjon. [...] Derfor har Ap i behandlingen av St.meld. nr.40 fokusert på kompetanseutvikling hos barnevernsarbeidere<sup>123</sup>.

Senere i debatten tar Statsråd Dāvøy til ordet for et mer overordnet heilskaplig og langsiktig syn på barnevernet. Hun peker på at Stortinget for første gang på snart 20 år har en anledning til å diskutere barnevernet i Norge i hele dets faglige og samfunnsmessige bredde, og at vi derfor:

[...] bør benytte denne anledningen til å drøfte de store linjene, de aller viktigste spørsmålene, de dristige visjonene. Det finnes mange problemer og enkeltfunksjoner å gripe fatt i på dette feltet. Det må vi også gjøre, og det gjør vi uavbrutt. Det er bare nå vi har en gylden mulighet til en fri og helhetlig diskusjon om hovedperspektiver og avgjørende grep.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Ibid, s.1832

<sup>123</sup> Ibid, s.1834

<sup>124</sup> Ibid, s.1834

Videre peker hun på at viktigheten av å øke kompetansen i barnevernet og at dette blir enklere etter statens overtaking av fylkeskommunenes oppgaver:

[...] en av de aller viktigste utfordringene for morgendagens barnevern er å styrke kompetansen så det monner. Når staten overtar det ansvaret fylkeskommunene har i dag i barnevernet, vil jeg satse hardt på at staten skal bli en helt sentral kompetanse-ressurs for kommunene. I dette perspektivet er ikke det viktigste med forvaltningsreformen at staten skal overta oppgaver, men at vi skal bistå kommunene med å øke kompetansen i det kommunale barnevernet. [...] For å få til denne kompetansehevingen er vi avhengig av evaluering og forskning<sup>125</sup>.

May Hansen (Sv) repliserer her at:

Det kreves betydelig mer ressurser for å ivareta barn rundt omkring i dette landet i forhold til den økte problematikken vi har. Jeg ønsker at statsråden helt konkret vil komme med et forslag om hva hun vil gjøre med den ressursmangelen som gjør at dette rammer våre aller svakeste barn<sup>126</sup>.

Dåvøy svarer:

Det er riktig at det har vært en stor økning i antallet barn innenfor barnevernet de siste årene. Vi har sett en jevn økning. [...] Hvis vi klarer å ta de nødvendige grepene i barnevernet, nemlig at vi kommer inn på et langt tidligere tidspunkt, er det mye rimeligere med hjemmebaserte, familiebaserte tiltak i barnevernet enn f.eks. omsorgsovertakelse, enn å sende barna eller ungdommene våre til dyre institusjoner. Det finnes ingen ting som er så dyrt som det<sup>127</sup>

Også Ola T. Heggem (Sp) følger opp:

---

<sup>125</sup> Ibid, s.1835

<sup>126</sup> Ibid, s.1837

<sup>127</sup> Ibid, s.1837



Jeg er kjent med at ressursene til forebyggende tiltak er blitt redusert det siste året. Dette skyldes ikke først og fremst feil prioritering – nei, det skyldes rett og slett mangel på ressurstilgang til kommunesektoren. Er statsråden enig i at økt ressurstilgang både til første- og andrelinjetjenesten i barnevernet er nødvendig for å gjennomføre intensjonene i den meldingen vi behandler i dag?

Dåvøy svarer:

Jeg deler representantens syn på at på en del områder innenfor barnevernet vil vi i framtiden helt sikkert ha behov for økte ressurser. På andre områder håper jeg selvfølgelig - aller helst – at vi får færre barnevernsaker i framtiden, og at vi klarer å være mer på det forebyggende planet. Ressurser vil være knyttet opp til de årlige statsbudsjettene eller andre former for budsjettbehandling i Stortinget. Det må vi i så fall komme tilbake til<sup>128</sup>

### **Fleksibilitet**

Når det gjelder koordinering av det forebyggingsarbeidet peker Ola T. Heggem (Sp) på at

kommunene varierer mye i størrelse og organisering, og derfor er det viktig at hver enkelt kommune velger løsninger tilpasset lokale forhold. Derfor er det riktig at kommunene stilles fritt til å organisere dette arbeidet slik de finner det hensiktsmessig ut fra ressurser, erfaringer og samarbeidskultur. Sp mener flertallet går for langt i sin detaljstyring når de sier at mye taler for at barnevernet kan ha dette arbeidet<sup>129</sup>.

Hvis man skulle peke på en etat for dette arbeidet, mener Sp helsestasjonene er det mest nærliggende.

Afshan Rafiq (H) tar opp spørsmålet om SVs forlag om å pålegge kommunene å opprette samordningsutvalg for barnevernet, og at de her overser at alle kommuner har full mulighet til å velge et

---

<sup>128</sup> Ibid, s.1837

<sup>129</sup> Ibid, s.1832

tilsynsutvalg etter barnevernloven: ”Gang på gang ser vi at SV fremmer forslag [...] som fører til nye bindinger for kommunene.

May Hansen (SV) på sin side mener det er helt motsatt, at de har stor tiltro til politikerne ute i kommunene, men ”[...] det er ikke noe engasjement når det gjelder barn og unge i kommunene”<sup>130</sup>.

### **Fokus**

Igjen ligger fokus-vurderinger som et underlag i hele debatten, gjennom dens vektlegging av forebygging og samarbeid.

### **Oppsummering**

*Bærekraft.* Debatten dreier seg i stor grad om personell/ kompetanse og økonomi, og de politiske skillelinjene blir tydelige. Representanter fra Ap, Sv og Sp argumenterer for større bevilgninger til kommunene, og da ikke bare barnevernet, dersom man skal få realisme i et godt forebyggende arbeid. Sv tar således til orde for en lovbestemt rett til å motta barnevernstjenester, nettopp for å sikre dette i tider med dårlig kommune- og fylkesøkonomi. Representanter fra H på den annen side argumenterer med at stramme budsjetter gir lav rente og dermed bedre økonomi, samt at forebygging vil gi færre barnevernssaker i fremtiden. Ressurser må man da komme tilbake til i de årlige statsbudsjettene.

*Fleksibilitet.* Igjen trekkes poenget om at kommune varierer mye i størrelse og organisering, slik at detaljstyring i forhold til hvor en koordinerende funksjon bør ligge ikke er hensiktsmessig.

*Fokus.* Det gis ingen konkrete fokus-vurderinger.

## **4.4 Samlet oppsummering**

En avsluttende oppsummering gir en samlet vurdering av de tre dokumentenes vurdering av bærekraft, fleksibilitet og fokus, og ser dette opp mot vår operasjonalisering av respektive begreper (jfr. tabell 1). Det er viktig å ha i mente at meldingen ikke gir noen vedtak i saker, men fungerer mer som et intensjonsdokument. Det

---

<sup>130</sup> Ibid, s.1831

gjøres likevel vurderinger knyttet til alle de tre forståelsene av helhetlighet og langsiktighet.

*Bærekraft.* Av de fire sidene ved bærekraft i tabell 1.1 er det særlig vurderinger av kommunens evne til å skaffe til veie arbeidskraft, samt konsekvenser for kommunens samlede økonomi på sikt, som vurderes. Selv om forslag i meldingen – særlig opprettelsen av en koordinerende stilling – vil kunne gi akkumulert administrativ belastning for instansen dette vil gjelde, er dette ikke vurdert.

Både arbeidskrafts- og økonomivurderingen går igjen i alle tre dokumenter. Det at flere partier får komme til ordet i innstillingen og Stortingets behandling tydeliggjør imidlertid politiske skillelinjer knyttet til disse spørsmålene. Mens høyresiden argumenterer for en stram kommuneøkonomi, og at nye oppgaver kan løses over ordinære budsjetter eller at man må komme tilbake til spørsmålet om økonomi i de årlige budsjettforhandlingene, vil venstresiden ha flere overføringer til kommunene. Dette gjelder ikke bare til barnevernet, men også andre til andre instanser som er viktig i det forebyggende arbeidet. Dette er et gjennomgående, om ikke overraskende, funn.

*Fleksibilitet.* Når det gjelder fleksibilitet dreier diskusjonen seg mye om opprettelsen av en koordinerende funksjon for det forebyggende arbeidet. Dette spørsmålet går igjen i alle de tre dokumentene, og i ingen av disse, ei heller noen av partiene, går inn for å detaljstyre kommunene i forhold til hvilken instans som eventuelt får dette ansvaret (jfr. tabell 1, fleksibilitet, punkt 3) Dette begrunner man både i hensynet til lokalt selvstyre og i forskjellene man finner i kommunene når det gjelder størrelse og organisasjon. Det er bred politisk enighet om behovet for en slik rolle, selv om det finnes ulike syn på hvor denne bør ligge. Når det gjelder de to andre sidene ved fleksibilitet sies det ingen ting om eventuell type finansiering, om noen, av en slik rolle. Følgelig blir det vanskelig å vurdere disse.

*Fokus.* Meldingen legger stor vekt på forebygging og viktigheten av samarbeid mellom offentlige instanser for å oppnå dette. Dette er et gjennomgående og grunnleggende tema i alle tre dokumenter. Meldingen fremhever viktigheten av jobben som gjøres i andre kommunale etater for en vellykket måloppnåelse for barnevernet og det forebyggende arbeidet. På tross av dette gis det få vurdering av hvilke konsekvenser dette har for andre etater, eller hvilke

muligheter/begrensninger disse har i forhold til å følge opp intensjonen om mer samarbeid på tvers. De vurderinger som gis dreier seg om kommuneøkonomi, (jfr. bærekraft over). Igjen blir de politiske skillelinjene rundt dette spørsmålet tydeligere gjennom sakskomplekset.

## 5 Case 4: Barnevernet (II)

### 5.1 Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) *Om lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v.,*

Denne proposisjonen tar opp endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. Av disse endringene er det tre som peker seg ut som særlig interessante i forhold til kommunenes rolle: (1) Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven, (2) Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige som har fremsatt søknad om asyl eller som har fått opphold på grunnlag av slik søknad ved bosetting i kommunen, og (3) Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse. Hver endring vil bli behandlet for seg.

#### 5.1.1 Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven

Barne- og familiedepartementet foreslår her at det innføres en bestemmelse i barnevernloven som pålegger kommunen å føre internkontroll med virksomheten. Internkontroll defineres her som ”systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold til barnevernlovgivningen”<sup>131</sup>. Bakgrunnen var blant annet undersøkelser som avdekket forskjeller i hvordan kommunene kontrollerer egen virksomhet,

---

<sup>131</sup> Ot.prp. nr.64, s. 9

samt svakheter når det gjelder kommunens oppfølging og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Formålet er å sikre at kommunen ivaretar sitt ansvar i lov eller i medhold av lov. Høringsrunden viste at det var omfattende støtte til departementets forslag om innføringen av internkontroll.

### **Bærekraft**

Bærekraftsvurderinger gjøres her kun i forhold til økonomiske og administrative konsekvenser. Her heter det i proposisjonen at:

[...] forslaget [...] vil på kort sikt kunne føre til noe økt ressursbruk for enkelte kommuner. Det vil bli avsatt midler til fylkesmennene for å bistå kommunene i opplæringen og arbeidet med å etablere et internkontrollsystem. [...] Innføringen av internkontroll vil kunne lede til en effektivisering av kommunens arbeid. Kommunene har allerede et ansvar for å utføre lovpålagte oppgaver. At kommunene pålegges å føre egenkontroll med at de lovpålagte oppgavene faktisk utføres, kan vanskelig betraktes som en ny oppgave for kommunal sektor. Departementet vil sørge for nødvendig opplæring og veiledning i internkontroll i en innføringsperiode som begrenses til 2 år<sup>132</sup>

### **Fleksibilitet**

Det tas i proposisjonen hensyn til at internkontroll i den enkelte kommune skal ”tilpasses virksomhetens størrelse, aktiviteter og risikoforhold”<sup>133</sup>, og at det er betydelige forskjeller mellom kommunene med hensyn til størrelse og organisering. ”Dette gjør det vanskelig å gi detaljerte bestemmelser om hvilke krav som bør stilles til kommunenes internkontrollarbeid. Departementet vurderte det heller ikke som ønskelig å legge sentrale føringer”<sup>134</sup>.

Departementet er også inneforstått med at etableringen vil måtte gå over noe tid, grunnet ulike forutsetninger i forhold til økonomi og kompetanse:

---

<sup>132</sup> Ibid, s. 62.

<sup>133</sup> Ibid, s. 11

<sup>134</sup> Ibid, s. 11

Dette vil både kunne gjelde små kommuner med begrensede ressurser og kanskje også begrenset kompetanse om internkontroll, men også store kommuner på grunn av blant annet virksomhetens omfang og risikoforhold. Erfaringene fra kommunehelsetjenesten viser at kommunen har behov for opplæring og veiledning<sup>135</sup>.

## **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

### 5.1.2 Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige...

Forslaget gjelder å lovfeste i barnevernsloven en plikt for kommunen til å vurdere den enkeltes behov ved bosetting og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak.

## **Bærekraft**

Når det gjelder bærekraft understrekes viktigheten av at det finnes tilgjengelig kompetanse: ”viktigere enn hvor ansvaret ligger, er likevel at ansvaret er plassert og at nødvendig kompetanse er tilgjengelig og benyttes”<sup>136</sup>. Selv om mange kommuner allerede praktiserer bosetting av enslige mindreårige, vil en lovfesting synliggjøre plikten og ansvarliggjøre kommunene på dette viktige området. Videre står det at ”en eventuell overføring av oppfølgingsansvaret for alle enslige mindreårige fra staten ved UDI til barnevernstjenesten, ville [...] innebære at de kommunale barnevernstjenestene ville få enda større og mer krevende oppgaver i forhold til oppfølging av barn enn de har i dag. [...] [Dette vil] medføre en større organisasjonsendring”<sup>137</sup>.

Om økonomiske og administrative konsekvenser står det at forslaget:

---

<sup>135</sup> Ibid, s. 15

<sup>136</sup> Ibid, s. 19

<sup>137</sup> Ibid, s. 25

vil for noen kommuners vedkommende innebære at de må systematisere arbeidet med bosettingen på en annen måte enn de gjør i dag. Noen kommuner må tilegne seg mer kompetanse om bosetting av enslige mindreårige, andre må bære mer bevisst på å bruke tilgjengelig kompetanse og noen vil måtte legge til rette for økt samarbeid mellom ulike tjenester og fagfolk og for bedre koordinering av arbeidet. Forslaget vil for noen kommuner føre til mer arbeid i bosettingsfasen og dermed økt ressursbruk. Et bedre bosettingsarbeid basert på en vurdering av den enkeltes behov, vil imidlertid kunne føre til besparelser på sikt. Forslaget innebærer ingen endring i oppgave- og ansvarsfordelingen som følger av gjeldende regelverk.<sup>138</sup>

### **Fleksibilitet**

Forslaget tar også her utgangspunkt i at det bør være opp til den enkelte kommune å velge hvordan den organiserer og administrerer lovpålagte oppgaver, fordi ”Kommunene i Norge er mangfoldige, og det bør fortsatt være rom for lokalt tilpassede ordninger og måter å organisere arbeidet på”<sup>139</sup>.

### **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

#### **5.1.3 Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse**

Departementet ga i høringsuttalelsen uttrykk for at oppfølgingen av foreldre etter en omsorgsovertakelse burde vært bedre, og at det bør rettes mer søkelys på denne oppgaven. Departementet foreslo derfor en endring av § 4-16 for å ”klargjøre det ansvaret barnevernstjenesten har for å følge opp disse foreldrene etter en omsorgsovertakelse”<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Ibid, s. 62

<sup>139</sup> Ibid, s. 19

<sup>140</sup> Ibid, s. 27



## Bærekraft

Under bærekraft er det kun økonomiske og administrative konsekvenser som omtales. Det står således at forslaget innebærer:

[...] en presisering og retter økt fokus på denne oppgaven som allerede følger av gjeldene rett. [...]. Endringen vil nødvendiggjøre at mange barneverntjenester må systematisere oppfølgingsarbeidet sitt på en bedre måte. Dette kan igjen føre til at noen kommuner må bruke mer ressurser for å løse oppgaven på en bedre måte. Innholdet av omfanget av oppfølgingen avhenger av foreldrenes ønsker og behov. Det er derfor vanskelig å forutsi hva forslaget totalt sett kan innebære av økonomiske og administrative konsekvenser for barneverntjenesten. En bedre oppfølging av foreldrene vil på den annen side kunne ha mange positive ringvirkninger. Endringene vil kunne tilrettelegge for bedre samarbeid og kommunikasjon mellom barnevernstjenesten og foreldrene. [...] På sikt vil [...] forslaget kunne bidra til økonomiske besparelser <sup>141</sup>.

## Fleksibilitet

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitet-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

## Fokus

I proposisjonen står det at ”det vil variere hvilke hjelpebehov foreldre har etter en omsorgsovertaking av barnet. [...] En god og helhetlig oppfølging krever derfor at flere etater og hjelpeinstanser involveres og gjør sin del. Barneverntjenestens oppgave vil, etter departementets forslag, være å veilede foreldrene om aktuelle instanser og tiltak, og dersom foreldrene ønsker det, formidle kontakt”<sup>142</sup>.

## Oppsummering

*Bærekraft.* For alle de tre lovendringene er man inneforstått med at disse vil ha enkelte økonomiske konsekvenser i det korte løp.

---

<sup>141</sup> Ibid, s. 62

<sup>142</sup> Ibid, s. 29

Argumentet er i alle tre tilfellene at endringene imidlertid vil kunne lede til effektivisering og således lavere kostnader i det lange løp. Det loves ingen, ei heller gis signaler om, økonomiske overføringer i noen av tilfellene.

Man argumenterer her mot en overføring av oppfølgingsansvaret fra staten, ut i fra et bærekraftsargument om at dette ville føre til for store endringer i oppgaver og organisasjon for kommunene.

Når det gjelder bærekraft i tilknytning til eventuell overføring av oppfølgingsansvaret for alle enslige mindreårige fra staten ved UDI til barnevernstjenesten, gjøres det her en vurdering av kommunenes evne til å ta på seg større og krevende oppgaver. Bærekraften blir her vurdert til å være utilstrekkelig.

*Fleksibilitet.* De var kun i vurderingen av de to først omtalte lovendringene at fleksibilitetsvurderinger ble tatt. I begge tilfeller springer denne ut av en erkjennelse om at kommune-Norge er sammensatt og at det bør være opp til den enkelte kommune å velge hvordan den organiserer og administrerer lovpålagte oppgaver: ”Kommunene i Norge er mangfoldige, og det bør fortsatt være rom for lokalt tilpassede ordninger og måter å organisere arbeidet på”<sup>143</sup>.

*Fokus.* Det var kun i vurderingen rundt ”Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse” at det ble gjort fokusvurderinger. Vurderingen gikk her på foreldrenes problemer, og at deres hjelpebehov vil være sammensatt. Dette krever igjen at flere etater involveres og koordineres.

## 5.2 Innst. O. nr. 115 (2004-2005)

Dette avsnittet tar igjen for seg merknader og forslag til vedtak fra komitémedlemmene som gjelder spørsmål om heilskap og langsiktighet.

---

<sup>143</sup> Ibid, s. 19

## 5.2.1 Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven

### Bærekraft

Komiteens medlemmer fra Sv og Sp viser til at det er bred støtte i høringsinstansene for innføring av internkontroll etter barnevernloven, men at det er store forskjeller når det gjelder virksomhet etter barnevernloven i kommuner av ulike størrelser, og at mange kommuner har ulike system og nivå for internkontroll. Dette er således et fleksibilitetsargument. Her argumenterer man imidlertid med at dette må få økonomiske konsekvenser:

Disse medlemmer mener at det kan være behov for statlig støtte til omstilling og innføring av en tilfredsstillende internkontroll. Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

Stortinget ber regjeringen avsette midler til innføring av internkontroll etter barnevernloven i kommunene, som kommunene kan søke støtte til på individuelt grunnlag<sup>144</sup>

På den annen side mener komiteens flertall, medlemmene fra H, Frp og Krf at ”innføring av internkontroll [...] ikke kan betraktes som en ny oppgave for kommunene, og at eventuelle utgifter utover opplæringskostnader må dekkes av kommunene selv.”<sup>145</sup>

Medlemmene fra Ap understreket at ”det er en forutsetning at kommunene ikke får en økonomisk belastning ved innføring av internkontroll”<sup>146</sup>

### Fleksibilitet

Ut over Sp og Sv sin vektlegging av variasjonen i norske kommuner, fant vi her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitetsforståelsen av helhetlig og langsiktighet.

---

<sup>144</sup> Innst. O. nr. (2004-2005), s. 10.

<sup>145</sup> Ibid, s. 10

<sup>146</sup> Ibid, s. 10

## **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

### 5.2.2 Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige...

## **Bærekraft**

Komiteens medlemmer fra Ap, Sv og Sp er enig i at barnevernet skal vurdere å tilby mindreårige asylsøkere og flyktninger et egnet botiltak. Men:

[...] er av den oppfatning at for å sikre at ikke kommunene får en ekstra økonomisk belastning med en slik lovfesting, bør man legge omsorgsansvaret på det statlige regionale barnevernet, og det økonomiske ansvaret bør fortsatt ligge hos staten.<sup>147</sup>

Komiteens medlemmer fra H og Krf viser til at:

kommunene mottar tilskudd fra staten til dekning av utgiftene i forbindelse med bosetting, samt at kommunene får refundert løpende utgifter til barneverntiltak som overstiger 11 800 kroner per måned. Disse medlemmene mener derfor at den eksisterende økonomiske kompensasjonen dekker kommunens utgifter, og at det er riktig at kommunene har handlefrihet når det gjelder den organisatoriske forankringen av ansvaret<sup>148</sup>.

## **Fleksibilitet**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitets-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

## **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

---

<sup>147</sup> Ibid, s.10

<sup>148</sup> Ibid. s. 11

### 5.2.3 Oppfølging av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse

#### **Bærekraft**

Komiteens medlemmer fra Sv og Sp støtter regjeringens forslag om endring av barnevernloven § 4-16 for å presisere ansvaret barneverntjenesten har for å følge opp foreldre etter en omsorgsovertakelse av deres barn.

Disse medlemmer peker imidlertid på at flere av instansene som er enig i dette forslaget, mener det er nødvendig å tilføre barneverntjenesten økonomiske ressurser [...] Disse medlemmene fremmer følgende forslag:

Stortinget ber regjeringen øke bevilgningene til barnevernet, i en overgangsperiode øremerket til oppfølging av foreldre etter endring i barnevernlovens § 4-16.<sup>149</sup>

#### **Fleksibilitet**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitets-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

#### **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

#### **Oppsummering**

*Bærekraft.* I innstillingen kommer flere partier til ordet. De forskjellige merknadene synliggjør tydelige politiske skillelinjer, som også var tydelige i Innst. S. nr. 121 (2002-2003) over. Også her står høyre-siden mot venstre-siden. Førstnevnte forsøker å argumentere mot økonomiske overføringer, mens sistnevnte mener det nettopp må følge økonomiske forpliktelser med lovendringer. Man trekker her også fram den dårlige kommuneøkonomien.

---

<sup>149</sup> Ibid. s. 12

*Fleksibilitet.* Ut over Sp og Sv sin vektlegging av variasjonen i norske kommuner, fant vi her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitets-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

*Fokus.* Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

## 5.3 Debatten i Stortinget 6. juni 2005

### 5.3.1 Innføring av internkontrollplikt for kommunenes oppgaver etter barnevernloven

#### **Bærekraft**

Argumentasjonen fra komiteens merknader finner vi i stor grad igjen i stortingets behandling. For eksempel understreker Eirin Faldet (Ap) at det er en ”forutsetning at kommunene ikke belastes økonomisk ved innføring av internkontroll”<sup>150</sup>.

Sonja Irene Sjøli (H) på sin side registrerer at Sv og Sp fremmer et forslag om avsetting av midler til kommunene for innføring av internkontroll. Men understreker at:

For det første er kommunene allerede pålagt å føre kontroll med egen virksomhet, så dette er i praksis ikke noen ny oppgave. For det andre har regjeringen i proposisjonen utdypet at kommunene vil gi opplæring og veiledning i en innføringsperiode, og at utgifter til dette skal dekkes innenfor departementets budsjettamme<sup>151</sup>.

#### **Bærekraft og fleksibilitet**

Også konsekvensene av kommune-Norges ulikhet på økonomien omtales her. Eli Sollied Øveraas (Sp) peker på at det er store forskjeller når det gjelder virksomhet etter barnevernloven i kommuner med ulik størrelse, og at mange kommuner allerede har ulike systemer og nivåer for internkontroll på dette området. Og:

---

<sup>150</sup> Referat, behandling i Stortinget, s. 841

<sup>151</sup> Ibid, s. 841

Derfor meiner Sp at det kan vere behov for statleg støtte til omstilling og innføring av ein tilfredsstillande internkontroll. For å sikre at denne kontrollen kan gjennomførast på ein god måte, og at kontrollen ikkje skal gå ut over andre oppgåver i kommunane, fremmer Sp forslag om at det skal setjast av midlar til sjølve innføringa av kontrollen, som kommunane kan søkje om støtte til på individuelt grunnlag.”<sup>152</sup>. Videre peker hun på at ”når regjeringspartia i merknadene sine viser til at departementet hevdar at det er sett av pengar til oppføring og rettleiing i innføringsperioden, for vidare å hevde at internkontroll ikkje kan sjåast på som ei ny oppgåve for kommunane, slår den eine utsegna den andre i hel”<sup>153</sup>.

### **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

### **5.3.2 Lovfesting av plikt for kommunen til å vurdere egnet botiltak for enslige mindreårige...**

I debatten rundt denne lovendringen blir blant annet en FN-rapport som kritiserer norsk barnevern, særlig i forhold til barnefordelingssaker.

### **Bærekraft**

Argumentene rundt økonomi og ansvar finner vi også igjen her. For eksempel peker May Hansen (SV) i debatten på at:

[...] det er mange barn i dette landet nå som ikke får tiltak fra barnevernet grunnet økonomi. [...] Rundt omkring kommer det faktisk meldinger [...] om at det er økonomi som styrer tiltakene, ikke behovet det enkelte barn har. [...] Når også barnevernssjefer rundt omkring i landet sier at det er økonomien som styrer tiltakene, ikke barnas behov, er også det et brudd på

---

<sup>152</sup> Ibid, s. 843

<sup>153</sup> Ibid, s. 843

Barnekonvensjonen”.<sup>154</sup> Videre er hun glad for presisjonen om at biologiske foreldre skal følges opp etter at barnevernet har tatt over omsorgen, men: ”[...] vi tror det er helt nødvendig å gi økonomiske midler, for det er det lite av fra før<sup>155</sup>.

Statsråd Dāvøy (?) mener på sin side at: ”[...] det er ikke økonomien som skal styre tiltakene i barnevernet. Hvis et barn har behov for hjelp, skal barnet ha hjelp.”<sup>156</sup>

Hansen (SV) eksemplifiserer sitt poeng med henvisning til en sak fra Moss, hvor:

[...] barnevernet vegrer seg for å gå inn, for dette er jo også et ressurs spørsmål. Det lokale barnevernet som sitter nedsyttet i arbeid fra før, har ikke kapasitet til å gå inn og behandle disse sakene. Det er ganske krass kritikk nå fra FN, så jeg lurer på: Hva vil statsråden gjøre?<sup>157</sup>.

Dāvøy repliserer at de skal analysere FN-rapporten og ”selvfølgelig gjøre det vi kan for å gjøre situasjonen i barnevernet god nok for alle. Det dreier seg ikke bare om barnevernet, det dreier seg også om andre områder innenfor tjenestetilbudet”<sup>158</sup>.

### **Fleksibilitet**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitets-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

### **Fokus**

Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

---

<sup>154</sup> Ibid, s. 847

<sup>155</sup> Ibid, s. 847

<sup>156</sup> Ibid, s. 847

<sup>157</sup> Ibid, s. 848

<sup>158</sup> Ibid, s. 848



## Oppsummering

*Bærekraft.* Argumentasjonen fra komiteens merknader finner vi i stor grad igjen i stortingets behandling. Ingen nye argumenter introduseres.

*Fleksibilitet.* Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fleksibilitetsforståelsen av helhetlig og langsiktighet.

*Fokus.* Vi fant her ingen vurderinger knyttet til fokus-forståelsen av helhetlig og langsiktighet.

## 5.4 Samlet oppsummering

Også her gir vi en samlet vurdering av de ulike sidene ved helhetlige og langsiktige hensyn i sakskomplekset, i forhold til vår operasjonalisering i tabell 1.

*Bærekraft.* Når det gjelder bærekraft finner vi et liknende mønster som i Case 3 (st. meld. nr. 40 (2001-2002) med innstilling og stortingsdebatt). For alle de tre lovendringene er man inneforstått med at disse vil ha enkelte økonomiske konsekvenser i det korte løp. Argumentet i meldingen er at endringene imidlertid vil kunne lede til effektivisering og således lavere kostnader i det lange løp. Det loves her ingen, ei heller gis signaler om, økonomiske overføringer i noen av tilfellene. I innstillingen og Stortingets behandling kommer flere partier til ordet noe som tydelige politiske skillelinjer. Det er høyre mot venstre, med ulike syn på økonomiske konsekvenser av lovendringer.

*Fleksibilitet.* Også her springer fleksibilitetsvurderinger ut av en erkjennelse om at kommune-Norge er sammensatt og at det bør være opp til den enkelte kommune å velge hvordan den organiserer og administrerer lovpålagte oppgaver. Ingen synes det å være bred enighet om dette.

*Fokus.* Vi finner i liten grad fokusvurderinger Den som gjøres går på sammensatte problem hos foreldre, som krever at flere etater involveres og koordineres. Denne vurderingen er kun å finne i selve proposisjonen.

## 6 Helhetlig og langsiktig?

### 6.1 Innledning

I dette kapittelet forsøker vi å se de fire casene i sammenheng. Spørsmålet er om det er mulig å peke på mønstre, for dermed å trekke felles konklusjoner når det gjelder ”helhetlige og langsiktige hensyn”. Drøftelsen er primært deskriptiv, og forsøker i mindre grad å peke på årsaker til funnene. Vi begynner med generelle betraktninger, for så å arbeide oss nedover i materien.

Det empiriske arbeidet har vært veiledet av vår tolkning og operasjonalisering av ulike sider ved ”helhetlige og langsiktige hensyn” – bærekraft, fleksibilitet og fokus (jfr. tabell 1). Operasjonaliseringen tok utgangspunkt i typer av ”reformer og vedtak i Stortinget”. Samtidig har vi vært åpen for alternative tolkninger. Casene har vært 3 Stortingsmelding, med innstilling og behandling i Stortinget, og en Odelstingsproposisjon. Meldingene i seg selv fremmer ingen forslag til vedtak, men gir uttrykk for regjeringens politikk på området. Forslag til vedtak kommer først frem gjennom komiteens behandling og voteres over som del av Stortingets behandling. I lesning av dokumentene har vi også sett at mange av diskusjonene rundt helhetlig- og langsiktighet knyttet til et gitt felt, ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i konkret ”forslag til vedtak”. Som sagt gjelder dette for eksempel lesning av Stortingsmeldinger. Det har derfor vært nødvendig å vurdere ”bærekraft, fleksibilitet og fokus” noe videre enn først tenkt, som et mer generelt perspektiv. En slik løsere operasjonalisering har imidlertid gjort det noe vanskeligere å skille ulike vurderinger fra hverandre. For eksempel kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom en fleksibilitets- fra en fokusvurdering.

Med disse innledende refleksjonene unnagjort kan vi begynne å vurdere hva vi har funnet. Vi kan starte med en enkel binær (kan/kan ikke) analyse. En første observasjon er således at vurderinger knyttet både til bærekraft, fleksibilitet og fokus, kan spores i samtlige dokumenter i Case 1, 2 og 3, altså de som begynner med en Stortingsmelding. I Case 4, om Odelstingsproposisjonen, er det kun bærekraftsvurderinger som går igjen i hele sakskomplekset. Vi vurderte her tre ulike lovforslagsendringer. I to av disse er fokus ikke vurdert i noen av dokumentene, i den siste er det kun vurdert i selve proposisjonen. Fleksibilitet vurderes gjennom hele komplekset for ett av lovforslagene, vurderes kun i proposisjonen i et annet og ikke i det hele tatt i det siste tilfellet.

Disse observasjonene sier ingen ting verken om hvilket meningsinnhold som legges/ikke legges i begrepene, ei heller om dette endres gjennom sakskompleksene. Vi er derfor nødt til å stille ytterligere spørsmål: Hvilke typer av bærekrafts-, fleksibilitets- og fokusvurderinger går igjen i de ulike casene? Hvilke er helt fraværende? Og, er det mulig å peke på endringer i løpet av sakskomplekset fra Stortingsmelding til Stortingsbehandling? Kommer det for eksempel nye perspektiver inn, eller blir noen borte? Vi vil her se på bærekraft, fleksibilitet og fokus hver for seg.

## 6.2 Bærekraft

### Hva legges i begrepene?

Bærekraft knyttes gjennomgående til tre forhold. Det ene er det vi kan kalle *arbeidskraft* (personell/kompetanse/rekruttering). I alle tre casene er det diskusjoner som går på *viktigheten* av å sikre folk med riktig kompetanse. Ofte diskuteres dette generelt, ikke kun knyttet til et konkret forslag til vedtak. For eksempel viser Case 2 til målet om å få 10.000 nye hender inn i omsorgstjenesten. I tillegg til viktighet, finner vi også enkelte diskusjoner som går på *realismen* i å skaffe den ønskete arbeidskraften, men disse er i mindretall. Aktuelle spørsmål å stille er, om arbeidskraften finnes? Og, hvis ikke, kommer den til syne bare man betaler godt nok? Igjen er case 2 et eksempel, hvor man diskuterer behovet for å hente inn arbeidskraft i utlandet og benytte ufaglært arbeidskraft. Dette perspektivet kommer særlig inn i komiteens behandling. Mange av tiltakene i meldingene er knyttet til arbeidskraft-problematikken.

Et annet bærekraftstema er diskusjoner rundt ulike *trender* i samfunnet generelt og saksfeltet spesielt. Eksempler er her demografiske prognoser, helseutvikling og økning av fremmedkulturelle (case 1), forventet utgiftsvekst i prosent av BNP (2005-2030) (case 2), og endring i type tiltak det er behov for i barnevernet, vekst i antall saker til barnevernet (case 3). Et poeng er at det i liten eller ingen grad refereres til langtids- og perspektivmeldinger utarbeidet for eksempel av SSB og finansdepartementet. Den siste forståelsen av bærekraft som vi identifiserer i alle casene er diskusjoner rundt *økonomi*. Så fremt Stortingsmeldinger omtaler nye oppgaver, skal de også ha et kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser. Her kommer det økonomiske vurderinger inn på formelt grunnlag. Imidlertid finner vi også slike vurderinger i stor grad ut over dette. Spørsmål om økonomi knyttes gjerne også til de andre sidene ved bærekraft. For eksempel at behov for mer arbeidskraft eller trend X krever styrket kommuneøkonomi.

I tillegg til disse tre kan også nevnes at det i case 3 og 4 refereres til vurderinger gjort rundt overføring av oppgaver til kommunene, fra henholdsvis fylkeskommunen (barnevernsinstitusjoner) og staten (oppfølgingsansvaret for alle enslige mindreårige fra staten ved UDI til barnevernstjenesten). I begge tilfeller var et argument at kommunene heller burde konsentrere seg om å videreutvikle eksisterende oppgaver, enn å bli tillagt nye.

En side ved bærekraft som i liten grad er identifisert, er vurderinger knyttet til ”akkumulert administrativ behandling” (jfr. tabell 1). Dette er gjennomgående i alle casene. Det kan hende at Stortinget ikke regner dette som deres anliggende?

### **Fra melding til behandling**

Ser vi på utviklingen fra melding til behandling, finner vi at *arbeidskraft* er et viktig diskusjonstema gjennomgående i alle sakskompleksene. I case 1 er det ”på mange måter meldingens hovedfokus” (jfr. diskusjon case 1). Når det gjelder *trender* synes disse å være mest fremtredende i meldingene. Men, for eksempel i case 3 om barnevernet, refereres det både i merknader og debatt til passasjer i meldingen som omtaler slike. Diskusjoner rundt *økonomi* finner vi gjennom hele sakskomplekset i alle casene. Et gjennomgående funn er likevel at temaet er mer fremtredende i Innstilling og Stortingets behandling enn i meldingen. Dette synes å være et

resultat av at andre stemmer (fra opposisjonspartier) da slipper til. Ulike fløyer i politikken har gjerne ulike syn på økonomi og økonomiske prioriteringer, noe som kommer klart til uttrykk. Ser vi for eksempel på case 3 og 4 reflekterer meldingen og proposisjonen en restriktiv økonomisk politikk hos regjeringspartiene (H, Krf, V). Man benytter for eksempel et effektivitetsargument, hvor prioritering og innsats på forebygging vil gi økonomiske gevinster på sikt. På den annen side argumenterer Ap, Sv og Sp i innstilling og diskusjon for en styrket kommuneøkonomi. Det er også et poeng at diskusjonen synes å dreie fra å gjelde økonomi knyttet til barnevernet spesielt, til å gjelde kommuneøkonomi generelt. Den samme tendensen finner vi også i de andre casene. Økonomi blir også mer fremtredende ved å knyttes tettere opp mot de andre sidene ved bærekraft, samt fokus og fleksibilitet, ut over i sakskompleksene. Sammenligner vi case 1 og 2 med case 3 og 4 kan det også synes som partier i posisjon inntar en restriktiv holdning. Ingen lover midler, men henviser i stedet til de årlige budsjettbehandlingene. Dette siste poenget er også viktig, fordi det først er i budsjettforhandlingene faktiske overføringer vedtas. Diskusjoner i forbindelse med meldinger kan derfor bare dreie seg om intensjoner eller signaler.

Ved at flere stemmer introduseres ut over i sakskomplekset, kommer det også fram nye perspektiver. Dette øker i en forstand graden av helhetlighet.

## 6.3    Fleksibilitet

### **Hva legges i begrepet?**

Forståelsen av fleksibilitet knytter seg særlig til at kommunene skal ha fleksibilitet til å innrette tjenestene ut fra lokale forhold og behov. Denne forståelsen finner vi igjen i alle casene. Videre identifiserer vi to argumenter for slik fleksibilitet. Det ene er av pragmatisk art, og knytter seg til kommunestruktur. Alle partier synes å erkjenne at norske kommuner er veldig ulike både når det gjelder størrelse og organisering. Dermed vil også implementering av nye reformer og oppgaver måtte forholde seg til den lokalspesifikke konteksten.. Ofte vil kommunene selv ha størst forutsetning for å vurdere denne, og således sørge for best mulig implementering. Her kommer det også inn et økonomisk

argument, nemlig at lokal organisering av ressursene gir mest effektivt ressursbruk, og derfor er det mest økonomisk lønnsomme. Regjeringen ser det derfor som uhensiktsmessig å detaljstyre i for stor grad. Et annet argument er mer ideologisk og går på verdien av lokalt selvstyre.

### **Fra melding til behandling**

Ser vi på utvikling gjennom sakskompleksene, endres ikke denne forståelsen nevneverdig. I case 2 kommer det imidlertid et alternativt syn inn i innstilling/debatt. Det er særlig Frp som står for følgende syn: kommunepolitikken er for ustabil og uansvarlig, og man bør derfor sikre tjenestene og tilbudene på et høyere nivå for å gi større sikkerhet til brukerne.

## **6.4 Fokus**

### **Hva legges i begrepet?**

Fokus, slik det kommer til uttrykk i de tre casene, er særlig knyttet til ”forståelsen av saksfeltet” som ligger til grunn for sakskomplekset, og da særlig behovene hos ”brukeren” av ”tjenestene” og organisering av tjenestene i kommunen. Både omsorg og barnevern blir omtalt som komplekse saksfelt, som omhandler helhetlige individer med sammensatte behov og problemer, eller som det ble sagt i en av Stortingsdebattene: ”omsorgstrengende mennesker er nøyaktig like forskjellige som alle andre”<sup>159</sup>. For eksempel vil personer som kommer i kontakt med barnevernet kunne ha problemer i familien, på skolen, med psykisk helse, kriminalitet, rus osv. Derfor vil de også komme i kontakt med andre etater og instanser i kommunen. Effektiv forebygging og effektive tiltak etter inngripen, krever derfor organisering av tjenesten basert på ”samarbeid”, ”samhandling” og ”koordinering” på tvers av etatsgrenser. Barnevern omfatter altså ikke bare barnevernet. Det samme finner vi i omsorgen. Det synes å være enighet om dette over hele det politiske spekteret. Individuell tilpasning er selvfølgelig en fin tanke og ideal, men realismen i dette omtales ikke. Det fremstår som en vedtatt sannhet man ikke stiller spørsmål ved. For eksempel er man i liten

---

<sup>159</sup> Debatten i Stortinget 26. mars 2007 rundt Innst.S.nr.150, Inge Lønning kl 13:05:22.

grad opptatt av hvilke administrative konsekvenser slik spesialtilpasning og samarbeid får. Man erkjenner riktignok at samarbeid er vanskelig, men at dette likevel kan løses. Dersom også andre kommunale tjenester, ikke bare barnevern og omsorg, krever spesialtilpasning og samarbeid, er det fare for at den samlede administrative belastningen blir stor. Et annet poeng er at man i liten grad diskuterer hvilke muligheter og begrensninger som ligger hos andre etater og instanser i forhold til å være samarbeidspartner. Det er her et paradoks at sakene behandles i komiteer som begrenser seg til én sektor, mens saksfeltene omtales som tverrsektorielle. Dette gjør kanskje behandlingen mindre helhetlig.

### **Fra melding til behandling**

Ser vi på utvikling gjennom sakskompleksene ligger den omtalte fokusforståelse gjerne som et viktig premiss for hvordan man debatterer de ulike saksfeltene, også i forhold til økonomi og kommunal organisering. Således skinner den også igjennom i alle delene av sakskompleksene. Ofte knyttes også ordet "heilskap" i de forskjellige casene til denne type fokus-forståelse.

En generell betraktning til slutt er at temaet (omsorg, barnevern) kan sies å lukke diskursen i forhold til hva som kan diskuteres. Når det gjelder prioritering mellom saker og viktigheten av sakene generelt, er dette vanskelig å diskutere, både fordi det gjelder mennesker (i motsetning til f eks infrastruktur) og fordi det gjelder svake grupper.

## 7 Langsiktig bærekraft i velferdstjenestene

### 7.1 Grunnleggende dilemmaer<sup>160</sup>

Den empiriske drøftingen i rapportens første del tyder på helhetlige og langsiktige hensyn drøftes forholdsvis inngående når Stortinget og regjeringen behandler saker om kommunale velferdstjenester. Det empiriske grunnlaget for denne observasjonen forholdsvis begrenset. Men tatt i betraktning det store antall offentlige utredninger og Stortingsmeldinger som fremmes i løpet av en Stortingssesjon, er det ikke i utgangspunktet grunn til å tro at våre tre case er preget av en atypisk grundig utredning.<sup>161</sup>

Dette innebærer likevel ikke med nødvendighet at helhetlige og langsiktige hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad. De empiriske undersøkelsene i denne rapporten har ikke gitt grunnlag for å etterspore alle budsjettmessige og andre vedtak som følger av de bredere debattene rundt Stortingsmeldingene. Siktemålet har ikke vært å gi en utfyllende vurdering av denne politikken antatte langsiktige bærekraft – dette ville nok i seg selv vært et omfattende og komplisert forskningsprosjekt. Det kan være langt fra ord til handling, og mange momenter som fremheves i debatter og utredninger kan bli borte når de omsettes til lov- og budsjettvedtak.

---

<sup>160</sup> Drøftingene i dette kapittelet bygger delvis på innspill fra NIBRs miniseminar om ”Helhetlig og langsiktig velferdspolitik” 3/11 2008.

<sup>161</sup> Det er fremmet om lag 40-50 meldinger og 20-30 NOUer i hver av de siste 10 sesjonene.



Vi har også lagt merke til at bærekraftsdimensjonen har en spesiell mangel i flere av debattene i Stortinget. Det er betydelig fokus på behovet for finansiering av reformer, om det nå fremheves at den aktuelle sektoren må få mer midler eller om man mener at kommuneøkonomien bør styrkes. Men det refereres ikke til mer langsiktige utsikter for kommuneøkonomien, om man i fremtiden vil være i stand til å finansiere eventuelt økende utgiftsnivå som følge av ekspansive beslutninger. Perspektivmeldingen trekkes ikke inn, og representantene fokuserer i liten grad på økonomisk bærekraft utenom tjenestesektoren som debatteres. Det er dessuten alt i alt ganske lite fokus på spørsmålet om hvorvidt de enkelte vedtakene øker den samlede administrative belastningen på kommunene.

Vi tar likevel ikke stilling til spørsmålet om hvorvidt det faktisk er et underskudd på helhetlig og langsiktig tenking i Stortingets behandling av kommunale velferdstjenester. I stedet vil vi drøfte noen forhold som kan være relevante for det videre arbeidet med å fremme helhetlige og langsiktige hensyn.

Det første spørsmålet det er relevant å stille, er hvor og hvordan helhetlige og langsiktige hensyn skal ivaretas. En operasjonalisering av helhetlige og langsiktige hensyn, slik det er gjort i rapportens første del, viser at disse hensyn fort kan bli motstridende på dette punkt.

- En grunnleggende utfordring knyttet til mer helhetlig tenking ligger i dimensjonen ”fokus”. De gamle resonnementene rundt ”begrenset rasjonalitet” er fremdeles verdt å ta i betraktning,<sup>162</sup> det samme er diskusjonen rundt synoptisk og inkrementell planlegging.<sup>163</sup> Idealet om å dekke flest mulig relevante dimensjoner av en sak må veies opp mot beslutnings-effektivitet og kognitiv kapasitet.
- Hensynet til fleksibilitet tilsier at helhetlige og langsiktige løsninger må gi spillerom for lokal tilpasning og prioritering. Men dette innebærer at regjering og Storting må vise tilbakeholdenhet når det gjelder detaljeringsgraden i sine vedtak. Hvis man etterspør økt helhetstenking i nasjonal politikktutforming vil det være viktig at dette ikke skjer slik at

---

<sup>162</sup> March og Simon (1958), *Organisations*

<sup>163</sup> Lindblom (1959), *The Science of Muddling Through*

man samtidig motarbeider mulighetene for det samme i den enkelte kommune.

- Hvis strategien skal være å fremme helhetlige og langsiktige hensyn ved å øke kommunenes fleksibilitet, er det imidlertid grunn til å stille spørsmål ved kommunenes kapasitet. Kan kommunal politikk og administrasjon bli mer helhetlig og langsiktig dersom generalistkommuneprinsippet opprettholdes i en kommunesektor med til dels svært små enheter? Det å øke fokus (å ta flere forhold i betraktning i den enkelte sak) og tidshorison vil i mange tilfeller kreve økende politisk og administrativ kapasitet, og spørsmålet er om dagens kommunesektor er robust nok til at dette er realistisk.
- Hvordan skal økt helhetlighet og langsiktighet organiseres? Skal dette skje gjennom enkeltstående prosesser, eller søker man permanente løsninger? En tidsbegrenset kommisjon om velferdstjenester vil være en illustrasjon på det første alternativet, men risikoen er da at også virkningen av tiltaket får begrenset tidshorison. Det andre alternativet vil være et spørsmål om å opprette permanente institusjonelle løsninger. Dette kan for eksempel være å innføre endringer i formelle beslutningsprosedyrer, noe vi skal komme tilbake til.
- Man bør også vurdere om ordninger som skal sikre økt innslag av helhetlige og langsiktige vurderinger skal dekke hele kommunesektoren generelt, eller om man skal gå for ordninger som aktiveres i den enkelte sak. Med andre ord, skal det organiseres egne prosesser for å øke innslaget av helhetlige og langsiktige løsninger (igjen, som ved å oppnevne en kommisjon for velferdstjenester) eller skal målet være å bedre integrere helhetlig tenking i sektorpolitiske beslutningsprosesser?

Disse dilemmaene vil utgjøre et bakteppe for de videre drøftingene i kapittelet. Vi vil først se på spørsmålet om opprettelse av en ”velferdskommisjon”, deretter drøfte noen alternative løsninger.

## 7.2 Fordeler og ulemper med en velferdskommisjon

Som det påpekes i utlysningen av dette prosjektet, kan nedsettelsen av en velferdskommisjon sees på som en parallell til pensjonskommisjonen. Denne sistnevnte kommisjonen har vært et viktig element i den pågående pensjonsreformen. Siden velferdsbehovet i hovedsak dekkes av pensjoner og tjenester, kan det virke nærliggende å også ha en velferdskommisjon for å drøfte langsiktig utvikling og bærekraft etter mønster av de tilsvarende drøftingene for pensjonene. Som et bakteppe for en kort drøfting av denne tanken gir det følgende avsnittet en kort redegjørelse for opprettelsen av pensjonskommisjonen. Det er imidlertid også relevant å kaste et blikk på ”Velferdsmeldingen” som ble fremlagt av Brundtland II-regjeringen på midten av 1990-tallet, siden en velferdskommisjon vil måtte ta opp mange av de samme sakene som denne meldingen gjorde.

### **Pensjonskommisjonen**

Pensjonsreformen ble startet i 2001 med nedsettelsen av pensjonskommisjonen, og har til nå blitt drevet frem av tre regjeringer – Stoltenberg I, Bondevik II og Stoltenberg II. Som oppfølging av pensjonskommisjonens sluttrapport,<sup>164</sup> er det behandlet to stortingsmeldinger i sakens anledning. Den første av disse<sup>165</sup> la grunnen for det brede politiske pensjonsforliket, som ble vedtatt 26. mai 2005. Den etterfølgende meldingen<sup>166</sup> konkretiserte dette forliket. Det arbeides nå med lovendringer og tilpasninger av forskjellige ordninger for å realisere pensjonsforliket, inklusive tjenestepensjonsordninger, AFP og uførepensjonsordning.

Den substansielle begrunnelsen for opprettelsen av pensjonskommisjonen fremgår i Finansdepartementets pressemelding.<sup>167</sup> Her viser finansministeren særlig til behovet for et pensjonssystem som

---

<sup>164</sup> NOU 2004:1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida. Pensjonskommisjonen ble nedsatt 30. mars 2001.

<sup>165</sup> St.meld. nr. 12 (2004-2005) Pensjonsreform – trygghet for pensjonene

<sup>166</sup> St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden

<sup>167</sup> Pressemelding Nr.: 30/2001 publisert 30.03.2001

er ”økonomisk opprettholdbart over tid”. Dette utdypes i mandatet for kommisjonen, hvor det heter at

Et framtidig pensjonssystem må ivareta hensynet til langsiktighet, stabilitet og oversiktighet, og bidra til å møte utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og tiltakende tidligpensjonering. (...) Aldringen av befolkningen kombinert med høyere ytelser vil føre til en sterk økning i pensjonsutgifter utover i dette århundret.<sup>168</sup>

Spørsmålet om Folketrygdens langsiktige bærekraft hadde aktualisert seg over lengre tid. Flere utredningen hadde kommet inn på folketrygdens fremtidige utgifter. På et seminar om fondering av folketrygden arrangert i 2000 av NHO<sup>169</sup> fremhevet Finansråd Tore Eriksen spesielt anslag om økninger i Folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjon som hadde blitt presentert av det såkalte Holden-utvalget noen måneder tidligere.<sup>170</sup> Disse anslagene var basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra 1999, og predikerte at pensjonsutgiftene vil stige fra 8 pst av BNP i 1998 til 15 pst av BNP i 2030 og 17 pst av BNP i 2050.

Regjeringen Stoltenbergs beslutning om å håndtere spørsmålet ved å nedsette en kommisjon kan betegnes som et tradisjonelt og innarbeidet strategivalg. Generelt sett ligger det mange potensielle politiske fordeler i en slik strategi. Når en kommisjon er nedsatt blir ikke regjeringen svar skyldig i forhold til hva man har gjort i en sak som har aktualisert seg. Regjeringen kan få pusterom ved at man kan henvise til at man avventer kommisjonens arbeid, og i dette tilfelle tok det to og et halvt år. Videre er slike kommisjoner i prinsippet uavhengige og ekspertbaserte, og regjeringen gis dermed en mulighet til å lufte aktuelle forslag uten å ta den politiske belastningen det vil være å lufte forslag som viser seg å være upopulære. Slik sett kan en kommisjon vel så mye være et redskap for strategisk sondering som for identifikasjon av nye løsninger.

---

<sup>168</sup> S. 38

<sup>169</sup> Seminaret ble arrangert 21. september 2000

<sup>170</sup> NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping, avgitt 30. juni 2000

Kommisjonen ble opprettet med tverrpolitisk representasjon, noe som kan knyttes til ønsket om å legge grunnen for politiske forlik på Stortinget. Kommisjonen ble også koblet til sivilsamfunnet gjennom bred representasjon fra organisasjonene i arbeidslivet og andre sektorer. Dette kan ha bidratt til å styrke den politiske realismen i forslagene.

Regjeringen og finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen (Ap) møtte likevel betydelig motbør da den valgte å nedsette pensjonskommisjonen. Mange mente at kommisjonen burde hatt et mer konkret mandat, mer spesifikt ved at den burde ta utgangspunkt i at en del av Folketrygdens penger skulle settes i egne pensjonsfond. Det var stor oppslutning om dette blant så vel partiene på ikke-sosialistisk side som i en rekke sentrale nærings- og finansorganisasjoner.<sup>171</sup> Forslaget hadde blitt tatt opp av Moland-utvalget i 1998,<sup>172</sup> som gikk inn for at tilleggspensjonene i Folketrygden burde fondsbaseres. I mandatet for Pensjonskommisjonen heter det imidlertid bare at ”*Et spørsmål som må vurderes, er om en fondering av pensjonsytelsene kan bidra til å sikre et bærekraftig pensjonssystem på sikt?*”. (avsn, 2.1). Aftenpostens kommentar til opprettelsen av pensjonskommisjonen var forholdsvis syrlig:

Nylig har finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen gitt en ny pensjonskommisjon to år til å diskutere spørsmål som forlenget er utredet av andre komitéer. (Ola Storeng 19/5 2001).

Flertallet på Stortinget skiftet ved valget i 2001, og regjeringen Bondevik II avløste Stoltenberg I. Til tross for motstanden mot mandatet for Pensjonskommisjonen blant de nye regjeringspartiene valgte man å la kommisjonen fortsette sitt arbeid, med henvisning til behovet for tverrpolitisk enighet.

Det er grunn til å legge merke til at regjeringens (og de påfølgende regjeringers) strategi var vellykket, i den forstand at man faktisk oppnådde et tverrpolitisk forlik som man nå er i ferd med å

---

<sup>171</sup> Næringslivets Hovedorganisasjon, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Arbeidsgiverforeningen NAVO, Sparebankforeningen og Rederiforbundet gikk inn for dette i brev til Statsministeren i november 2000.

<sup>172</sup> NOU 1998:10 *Fondering av folketrygden?*

iverksette. Dette til tross for at saksfeltet utvilsomt inneholder mange spørsmål med potensielt stor politisk sprengkraft. Slik sett fremstår nedsettelsen av pensjonskommissjonen i ettertid som godt politisk håndverk. Spørsmålet er hvordan et slikt grep vil falle ut i forhold til velferdstjenester.

### Velferdsmeldingen

Velferdsmeldingen<sup>173</sup> ble lagt frem av regjeringen Brundtland III i juni 1995. Denne meldingen tar for seg kommunale velferdstjenester, særlig knyttet til pleie- og omsorgstjenester for eldre og funksjonshemmede (et uttrykk som ved fremleggelsen fremdeles var gangbart), men også pensjoner og ulike velferdstjenester knyttet til arbeidsliv og arbeidsudyktighet – noen av dem kommunale, andre ikke. Det er interessant å knytte noen observasjoner til hvordan denne meldingen ivaretar ”helhetlige hensyn” i dette prosjektets definisjon, selv om velferdsmeldingen ikke er et case som sådan.

Meldingen er opptatt av hvordan de ulike pleie- og omsorgstjenestene finansieres, og ikke minst hvordan finansieringsordningene kan medføre utilsiktede og uønskede vridninger i kommunale prioriteringer – mer konkret ved at kommunene prioriterer de tjenestene som er mest ”lønnsomme” (s. 160). Det bemerkes også at det er betydelige variasjoner kommunene imellom når det gjelder ressursinnsats. Dette kobles blant annet til noen resonnementer rundt forskjellene mellom ”rike” og ”fattige” kommuner, og meldingen varsler også en tiltakspakke over statsbudsjettet for å ”styrke de kommunale pleie- og omsorgstjenestene i kommunen” (s. 314). I et eget kapittel om ”Det økonomiske grunnlaget for vår sosiale velferd” presenteres ulike fremskrivninger av behovsutviklingen samt økonomiske perspektiver for offentlig tjenesteyting, herunder kommuneøkonomien. Dermed er bærekraft-dimensjonen av helhetlige hensyn ganske bredt ivaretatt.

I Velferdsmeldingen ble det fremhevet at ”kommunene i størst mulig grad skal ha incentiv til å utforme og bygge ut et pleie- og omsorgstilbud som er tilpasset de lokale forhold” (s. 83). Behovet for et ”varierte og fleksibelt” tilbud ble understreket, og man signaliserte at rammefinansiering fremdeles skulle være

<sup>173</sup> St. meld. nr. 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen*

hovedprinsippet (s. 159). Dette indikerer at fleksibilitetsdimensjonen ved ”helhetlige hensyn” generelt er ivaretatt. Samtidig er det relevant å påpeke at den samme regjeringen la frem stortingsmeldingen om ”Handlingsplan for eldreomsorgen” (St meld nr 50, 1996-97) bare to år senere, og her er retorikken rundt fleksibilitetsdimensjonen en helt annen. Allerede avsnitt 2.2 har tittelen ”Sterkere statlig styring”, og det varsles omfattende bruk av øremerkede midler, lovfestede pålegg, krav om planlegging og andre virkemidler som begrenser fleksibiliteten.

Når det gjelder velferdsmeldingens ”fokus” er det verdt å bemerke at dette var foreløpig siste gang det ble utarbeidet en samlet melding for pensjonspolitikken, velferdstjenestene og arbeidspolitiske tiltak, slik som rehabilitering, attføring og fraværsforebyggende arbeid. Det er i de etterfølgende årene lagt frem en rekke meldinger om disse emnene enkeltvis, men altså ikke i sammenheng. Dette er i seg selv en indikasjon på at helhetlige hensyn blir forsøkt ivaretatt.

Samtidig er ikke velferdsmeldingen veldig inngående på alle temaområdene. For eksempel vies bare snau 40 sider til ”Tjenester og tiltak særlig for eldre og funksjonshemmede”. Det er kanskje betegnende at de ulike temaområdene etter bare få år ble gjenstand for nye meldinger med dyptgripende planer og reformer som ikke varsles i velferdsmeldingen. For eksempel ble det såkalte Moland-utvalget<sup>174</sup> nedsatt for å utrede endringer i folketrygdens pensjonsordninger bare et drøyt år etter at velferdsmeldingen ble avgitt, noe som ga støtet til den fremdeles pågående pensjonsreformen.<sup>175</sup> Og den svært omfattende handlingsplanen for eldreomsorgen ble altså (som nevnt ovenfor) lagt frem kun to år etter velferdsmeldingen, den 13. mai 1997, som ikke ga noe forvarsel om noen slik reform. Disse observasjonene kan tolkes i lys av de grunnleggende dilemmaene som presenteres i avsnitt 7.1. Er det en risiko for at ivaretagelse av helhetlige hensyn kan svekke evnen til å drive gjennom effektive beslutninger? Kan man legge premisser for senere beslutningsprosesser gjennom en enkeltstående og tidsavgrenset ”hendelse” slik som fremleggelsen av en melding er?

---

<sup>174</sup> NOU 1998:10 Fundering av folketrygden?

<sup>175</sup> Meldingen ble avgitt 8. juni 1995, mens Moland-utvalget ble nedsatt 27. september 1996.

## Nedsettelse av en velferdskommisjon

Selv om en velferdskommisjon vil være en parallell til pensjonskommisjonen, er det grunn til å påpeke noen åpenbare ulikheter:

- En velferdskommisjon vil måtte arbeide ut ifra et langt bredere mandat enn det pensjonskommisjonen gjorde. Pensjonene utgjør et mye mer komprimert og enhetlig saksfelt enn velferdstjenestene, som spenner over mange sektorer.
- Mens pensjonene er et forholdsvis enhetlig problemfelt, varierer statlig styring overfor velferdstjenestene forholdsvis mye. Ulike typer virkemidler tas i bruk, og bindingene disse representerer overfor kommunesektoren varierer i styrke. Organiseringen av det statlige leddet av velferdstjenestene varierer mye, og finansieringsordningene er forholdsvis differensierte sektorene imellom. En velferdskommisjon vil dermed måtte arbeide innenfor en langt mer sammensatt kontekst enn det pensjonskommisjonen gjorde.
- Det er grunn til å tro at også problemforståelsen blir mer kompleks for en velferdskommisjon enn den var for pensjonskommisjonen. Et viktig anliggende blir å avveie hvorvidt kommisjonen skal ha fokus på kommunesektorens bærekraft sett under ett, eller om man må gå inn på drøftinger av den enkelte sektor. Det siste alternativet vil gjøre utredningsarbeidet svært omfattende, men det er vanskelig å se at dette kan unngås. Den fremtidige bærekraften til velferdsstaten er et aggregat av sektorvise trender, og det er grunn til å tro at fremtidige behov for arbeidskraft og budsjettmessig uttelling vil variere mye sektorene imellom.

Disse momentene er ikke til hinder for at det nedsettes en velferdskommisjon, men det er grunn til å ta i betraktning at en slik kommisjon vil stå overfor andre utfordringer enn det pensjonskommisjonen gjorde. Mulighetene for å komme frem til overgripende og operative løsninger synes å være svakere. Det er grunn til å ta i betraktning noen av momentene som ble nevnt i begynnelsen av dette kapitlet. Skal en velferdskommisjon dekke kommunesektoren overgripende, eller skal den gripe inn i den enkelte sektor? Og skal dette være et enkeltstående og tidsavgrenset tiltak, slik en kommisjon gjerne er, eller skal det ha noen grad av permanens? Den siste løsningen ville gjøre



velferdskomisjonen til noe av en parallell til Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi,<sup>176</sup> men det spørres om det er dette som lå bak KS' vedtak om nedsettelse av en velferdskomisjon.

Opprettelse av en komisjon gis oppmerksomhet og prestisje rundt et saksefelt. Samtidig er det en risiko ved all form for utredning at rapporten "legges til gulning", slik en tidligere statsråd treffende formulerte det. Etter NIBRs oppfatning bør en velferdskomisjon først og fremst ta sikte på å foreslå ordninger som gjør at helhetlige og langsiktige hensyn nedfelles institusjonelt i relevante offentlige beslutningsprosesser. Tatt i betraktning den store kompleksiteten som ligger i komisjonens mandat, tror vi dette vil være en mer relevant og realistisk løsning enn å ta sikte på at en slik komisjon først og fremst skal fremme forslag som griper direkte inn overfor velferdstjenestene. Dette vil være et tilsvarende svar til både utfordringen som ligger i å få varige virkninger av et tidsavgrenset og enkeltstående tiltak, og til utfordringen som ligger i balansen mellom et sektorspesifikt og et sektorovergripende fokus.

### 7.3 Andre løsninger

Etter vår oppfatning bør en strategi for å øke innslaget av helhetlige og langsiktige vurderinger dekke flere hensyn. For det første bør strategien være fleksibel mht tidshorison. Man bør kunne ta i betraktning de lange linjer, men også kunne innvirke på middels og kort sikt. For det andre bør man kunne ta for seg kommunesektoren som helhet, men man må også få et inngrep mot de enkelte sektorene, siden det er disse som driver helheten fremover. Etter vår oppfatning er det også nødvendig å bygge på bred deltagelse og bred innhenting av kunnskap. Dette har å gjøre med den store graden av kompleksitet og de mange hensyn og interesser som berøres, men også med hensynet til legitimering og mulighetene for å identifisere løsninger det kan skapes oppslutning rundt.

---

<sup>176</sup> Dette er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

Ut i fra dette vil vi skissere alternative løsninger i tre trinn. Disse trinnene retter seg mot ulike tidshorisonter, og er slik sett gjensidig supplerende. Hvert av dem er dessuten basert på virkemidler som allerede brukes i andre beslutningsprosesser. Tanken er at de tre tiltakene skal brukes parallelt, og referere til hverandre.

### 7.3.1 Integrering av helhetstenking i løpende saker

Etter NIBRs oppfatning er det viktig at en tidsavgrenset velferdskommisjon suppleres av virkemidler som tar sikte på å integrere helhetlige og langsiktige hensyn i løpende sektorvise beslutningsprosesser på mer permanent basis. Det vil med andre ord være nødvendig med løsninger som integrerer helhetstenkingen i sektorpolitikken.

Her vil vi gripe tak i pålegget om at utredninger skal inneholde et avsnitt om ”økonomiske og administrative konsekvenser”. Det kan være aktuelt å oppgradere dette, for å sikre at flere premisser tas i betraktning. Her kan Planlovens pålegg om konsekvensutredning være en modell – den såkalte KU-plikten.<sup>177</sup> En slik ordning vil innebære at alle beslutninger av et visst omfang skal utredes spesielt med tanke på vedtakets konsekvenser for kommunesektorens langsiktige bærekraft.

Det vil være nødvendig å utvikle et slags referansegrunnlag for hvilke momenter som skal inn i en slik konsekvensutredning. I arealplanleggingen har planfaglige normer stor betydning, men det finnes også utfyllende bestemmelser i forskriften. Det heter i §1 at

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

For kommunesektoren må det da utformes en lignende formulering. De kommunaløkonomiske konsekvensutredningene bør imidlertid først og fremst referere til resultatene av prosessene på mellomlang og lang sikt som foreslås nedenfor. Det bør med

---

<sup>177</sup> Bestemmelsene om konsekvensutredning er nedfelt i kapittel 14 i Plan- og bygningsloven. Utfyllende bestemmelser ligger i en egen forskrift om konsekvensutredninger (2005.04.01 nr 0276).

andre ord foreligge planer og referansedokumenter som tar for seg kommunesektoren som helhet i et visst tidsperspektiv, og sektorvise vedtak om velferdstjenester må så fattes innenfor rammene som trekkes opp av disse.

Forskriften om konsekvensutredninger etter Planloven inneholder pålegg om at planmyndigheten tar hensyn til konsekvensutredningen.<sup>178</sup> Det skal redegjøres for hvordan virkningene av planforslaget eller søknaden med konsekvensutredning og innkomne uttalelser er vurdert og hvilken betydning disse er tillagt, og det skal vurderes og i nødvendig grad stilles krav til undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av reguleringsplaner eller tiltak. KU-plikten er dermed meget forpliktende i forhold til en av de viktigste beslutningsmekanismene for lokale og regionale folkevalgte. Det vil være interessant å se om regjering og Storting ville gå med på å inngå tilsvarende grad av forpliktelse for å sikre at løpende politikk ikke går på tvers av mer langsiktige hensyn.

### 7.3.2 Helhetstenking på mellomlang sikt

Det er ikke uvanlig å høre kommentarer fra politikere og tjenestemenn i kommunene over problemene med å lage realistiske økonomiplaner. Slike planer dekker fire år, og den vanlige innvendingen er at siden kommuneøkonomien er så avhengig av Stortingets årlige vedtak om statsbudsjettet gir det begrenset mening å sette opp tall for mer enn et år fremover. Spørsmålet er om saksgangen i Stortinget kan suppleres på en måte som skaper noe større stabilitet og forutsigbarhet, samt større sikkerhet for at helhetlige hensyn tas i betraktning.

Her har en kommune fremmet ideen om at kommuneøkonomien bør underkastes et rullerende planleggingssystem med flere års sikt. En idé kan være at kommuneøkonomiproposisjonen og perspektivmeldingene legges til grunn i et planleggingssystem med likhetstrekk med Nasjonal Transportplan – altså en slags NTP for kommuneøkonomien.

---

<sup>178</sup> §11.

NTP har en tidshorisont på ti år, men med spesiell detaljeringsgrad for de første fire årene.<sup>179</sup> NTP rulleres hvert fjerde år, og en mulig modell for en kommunaløkonomisk NTP kan også være rulling etter hvert Stortingsvalg. En slik prosess vil gi regjeringen en mulighet til å fase inn større velferdsreformer på en mer planmessig måte, og gi en større forutsigbarhet i forhold til kommende inntekt- og utgiftsendringer.

Dette tiltaket kan ses på som en videreføring av konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren, som ble igangsatt i 2007. Innenfor denne ordningen arrangeres det fire årlige møter mellom regjeringen og kommunesektoren ved KS, med fokus på kommuneøkonomien. Det er også omfattende bilateral kontakt mellom departementene og KS på flere nivåer. En kommunaløkonomisk NTP ville representere en utvidelse av denne ordningen, ikke minst når det gjelder tidshorisonten.

Med tanke på de tunge og langsiktige trendene som driver velferdsstatens utgiftsstruktur vil det imidlertid være behov for å kunne forankre en slik kommunaløkonomisk NTP mot en enda lengre tidshorisont. Et virkemiddel for å gjøre dette presenteres nedenfor.

### 7.3.3 Det lange perspektivet

Forslagene ovenfor vil måtte suppleres av og forankres i virkemidler med lang tidshorisont, gjerne 20-30 år. Her vil vi foreslå at det gjennomføres en nasjonal foresight-prosess, et virkemiddel som brukes i stadig større omfang på både nasjonalt og regionalt nivå, særlig i Europa for øvrig men også i Norge.

I Norge er det lange tradisjoner for planlegging og bruk av forskjellige former for fremskrivning. Dette gjelder for eksempel innenfor den makroøkonomiske politikken og i arealplanleggingen. Flere fremtidsstudier har fått betydelig offentlig oppmerksomhet, for eksempel ”Scenarier 2000” (Hompland 1987). Foresight-metodikken representerer på flere måter noe nytt i forhold til dette.

---

<sup>179</sup> NTP legges frem i form av en Stortingsmelding, og inneholder dermed ikke forslag til konkrete investeringsbeslutninger. Disse kommer årlig i statsbudsjettet, som i varierende grad avspeiler planene som er lagt i NTP.

For det første er Foresight utviklet i en erkjennelse av langtidsplanleggingens begrensninger. Det tas utgangspunkt i at fremtiden på en avgjørende måte preges av menneskelige valg, og i foresight tar man sikte på å integrere slike valg i fremtidsbildene. Foresight er dermed like mye et redskap for å samordne handling som å forutse fremtiden.

Videre representerer Foresight et annet kunnskapssyn enn i fremskrivninger og ekspertbaserte scenarier. Metodikken er basert på en erkjennelse om at fremtidsrettet kunnskap finnes hos et svært bredt spekter av aktører, og det brukes dermed metoder som tillater bred deltagelse. Og endelig, selv om Foresight-prosesser tar sikte på å komme frem til konkrete resultater, tillegges selve prosessen gjerne like stor vekt som det endelige resultatet. Foresight-prosesser tar sikte på å øke handlekraften ved å bygge nettverk mellom deltagerne.

For å oppnå disse ganske omfattende målene, finnes det et stort antall metoder. Foresight legges opp som systematisk planlagte prosessforløp, hvor ulike metoder introduseres sekvensielt. Mange av disse metodene er kjente også utenfor Foresight som sådan – dette gjelder for eksempel SWOT-analyse,<sup>180</sup> intervjuer og workshops. ”Foresight” henspeiler dermed mer på hensiktene med prosessene, og den systematiske bruken av flere metoder innenfor et planlagt prosessforløp, enn på de konkrete metodene.

En nasjonal foresight-prosess om velferdspolitikken vil kunne skape stor oppmerksomhet rundt sakskomplekset, og gi et støt til bred offentlig debatt også ut over de arenaene for deltagelse det legges til rette for. Samtidig er foresight en svært egnet metodikk for å kombinere ulike former for kunnskap. Man vil kunne legge opp til ny kunnskapsdannelse som innspill til prosessen, samt mobilisere eksisterende kunnskap fra ulike fagmiljøer, og kombinere disse med politiske innspill og innspill fra sivilsamfunnet og brukergrupper. Denne brede deltagelsen, kombinert med forankringen i fagkunnskap, kan bidra til å skape et mulighetsrom for konsensusdannelse og legitimering av tiltak.

---

<sup>180</sup> SWOT står for ”strengths, weaknesses, opportunities and threats” – styrker, svakheter, muligheter og trusler.

# Litteratur

Hompland, A., red. (1987): *Scenarier 2000 : tre framtidsbilder av Norge*. Oslo: Universitetsforlaget i samarbeid med Scenarier for Norge mot år 2000

Lindblom, C. E. (1959): The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88

March, J. G. og Simon, H. A. (1958): *Organisations*. Cambridge: Blackwell