

MARY ANN STAMSØ (RED.)

# VELFERDSSTATEN I ENDRING

NORSK SOSIALPOLITIKK  
VED STARTEN AV ET NYTT ÅRHUNDRE



**GYLDENDAL**  
AKADEMISK

# Innhold

<b>INNLEDNING</b> .....	19
<i>Mary Ann Stamsø og Vidar Hjelmtveit</i>	
Bokas formål og hovedtema .....	19
Hovedtrekk ved sosialpolitikken under velferdsstaten .....	19
Aktuelle utfordringer for den tradisjonelle velferdsstaten .....	20
Aktuelle reformer, trender og problemstillinger i moderne norsk velferdspolitik	21
<b>KAPITTEL 1 SOSIALPOLITIKK I HISTORISK PERSPEKTIV</b> .....	29
<i>Vidar Hjelmtveit</i>	
Innledning .....	29
Hva er sosialpolitikk? .....	29
Sosialpolitikk i eldre tid og under «reguleringsstaten» fram til 1814 .....	30
Tiden før reformasjonen .....	30
Fra reformasjonen til 1814 .....	31
Perioden 1814–1880: økonomisk liberalisme – nattvekterstaten .....	33
Historisk bakgrunn .....	33
Ulike sosialpolitiske områder .....	34
1885–1945: velferdsstatens første fase (sosialhjelpsstaten) .....	37
Arbeiderkommisjonen. Arbeidervern og trygdelovgivning 1892–1923 – en oversikt .....	37
Sosialomsorg 1890–1930 .....	41
Helsepolitikk 1880–1930 .....	43
Kommunal sosialpolitikk 1920–1935 .....	43
Rammebetingelser og drivkrefter bak utviklingen 1885–1920 .....	44
Perioden 1935–40: Sosialpolitiske reformer .....	45
Velferdsstaten 1945–2000 .....	46
Hovedtrekk ved utviklingen fra 1945 til 2000: Lovet, vekst og omfang .....	46
Hovedtrekk ved «den norske sosialpolitiske modellen» .....	48
Velferdsidealene, verdipremisser, ideologier .....	52
Samfunnsmessige rammebetingelser for norsk sosialpolitikk i etterkrigstiden	55
Nye rammebetingelser – ny sosialpolitisk kurs? .....	60
Oppsummering .....	63
Litteratur .....	64

<b>KAPITTEL 2 NEW PUBLIC MANAGEMENT –</b>	
<b>REFORMER I OFFENTLIG SEKTOR .....</b>	<b>67</b>
<i>Mary Ann Stamsø</i>	
Innledning .....	67
Hva er New Public Management? .....	67
Definisjon og målsettinger .....	67
Innholdet i reformene .....	70
Hva har ført til fremveksten av reformene? .....	72
Velferdsstatens finansieringsproblemer .....	72
Globalisering .....	72
Nye politiske løsninger .....	72
Endringer i forventninger til offentlig sektor .....	73
Gjennomføring av reformer .....	73
Et internasjonalt fenomen .....	73
New Zealand: Mest radikale reformer i internasjonal sammenheng .....	76
Reformer i Norge .....	77
Eksempler på reformer som er gjennomført i Norge .....	78
Kritikk av New Public Management .....	81
Sterk tro på private løsninger .....	81
Økende forskjeller .....	81
Problemer med resultatmåling .....	82
For sterk fokusering på effektivitet .....	82
Kontrakt som erstatning for samarbeid .....	82
For mye offentlig innsparing .....	83
Problemer med likhet og ansvar ved desentralisering .....	83
Mer byråkrati .....	83
Oppsummering .....	84
Litteratur .....	85
<b>KAPITTEL 3 ORGANISERING OG FINANSIERING AV</b>	
<b>VELFERDSTJENESTER .....</b>	<b>86</b>
<i>Mary Ann Stamsø</i>	
Innledning .....	86
Hva er velferdspolitikkenes målsettinger? .....	87
Endringer i samfunnet .....	87
Politiske endringer .....	87
Endringer i familiestruktur og på arbeidsmarkedet .....	88
Organisering og styringsprinsipper .....	90
Oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer .....	91
Staten .....	93
De regionale helseforetakene .....	94
Fylkeskommunene .....	97
Kommunene .....	97
NAV – Arbeids- og velferdsforvaltningen .....	99
Frivillige organisasjoner .....	100

Privatisering .....	101
Konkurransetsetting .....	102
Ulike finansieringsmåter .....	103
Skatter og avgifter .....	103
Skattesubsidier/skatteutgifter .....	103
Egenbetaling ved bruk av velferdstjenester .....	104
Oljefondet .....	105
Arbeidsgiverfinansiering .....	106
Finansiering av de regionale helseforetakene .....	106
Offentlige utgifter til helseformål og sosiale formål .....	107
Kommunenes inntekter fra staten .....	108
Prinsipper for fordeling .....	110
Generell eller selektiv velferdspolitikkk .....	110
Tildelig av velferdsgoder etter rettigheter eller skjønn .....	112
Kontantytelser eller velferdstjenester .....	114
Oppsummering .....	115
Litteratur .....	116

**KAPITTEL 4 SOSIALPOLITIKK OG TEORIER OM SOSIALE PROBLEMER 119**

*Vidar Hjelmtveit*

Velferdspolitikkk handler om sosiale problemer .....	119
Om begrepet sosialt problem. Definisjon og avgrensninger .....	120
Sosiale problemer er sosialt definert .....	120
Noen avgrensninger .....	122
Sentrale problemstillinger i studiet av sosiale problemer .....	122
Analyse av sosiale problemer: økonomisk sosialhjelp som eksempel .....	123
Noen sentrale perspektiver på fortolkning av sosial atferd .....	124
Individuelle, relasjonelle og samfunnsmessige forklaringer .....	124
Vitenskapelige og moralske forklaringer .....	125
De ulike perspektivene kan kombineres .....	126
Teorier om årsaker til sosiale problemer .....	127
Teorier på individnivå .....	127
Teorier på samfunnsnivå .....	128
Teorier på relasjonelt nivå .....	130
Sosial ulikhet og sosiale problemer .....	132
Inntektsfordeling og lavinntekt .....	132
Sosial ulikhet og utdanning .....	134
Sosial ulikhet og helse .....	134
Sosial arv? .....	135
Sosial ulikhet som sosialt problem? .....	135
Om sammenhenger mellom ulike teorier om sosiale problemer og sosialpolitiske tiltak .....	136
Teorier om sosiale problemer på samfunnsnivå og velferdspolitikkk .....	136
Teorier om sosiale problemer på relasjonelt nivå .....	137
Forklaringer på individnivå/egenskapsforklaringer – og velferdspolitikkk .....	138
Fra forklaring til løsning av sosiale problemer – teknikk eller politikk? .....	139

Oppsummering .....	140
Litteratur .....	141
<b>KAPITTEL 5 OM Å VITE BEST ... SAMMEN –</b>	
<b>BRUKERMEDVIRKNING I HELSE- OG SOSIALSEKTOREN .....</b>	<b>144</b>
<i>Benedicte C. Rappana Olsen</i>	
Innledning .....	144
Fokus på tjenester i offentlig regi .....	145
Brukermedvirkning – et spenn fra brukerperspektiv til brukerstyring .....	145
Å anlegge et brukerperspektiv .....	145
Innholdsorientert og prosessorientert brukerperspektiv .....	146
Brukerperspektiv og det rettslige grunnlaget .....	146
Brukerinnflytelse .....	148
Brukerstyring .....	149
Brukerens medvirkning: nivåer og grad av innflytelse .....	150
Flere brukere av enkeltpersoners tjenester .....	151
Medvirkning: et spørsmål om interesser og makt .....	152
Makt og reell innflytelse har med hverandre å gjøre .....	153
Empowerment .....	154
Er bruker et dugandes begrep? .....	155
Pasient .....	155
Klient .....	156
Forbrukeren: konsument og kunde .....	158
Bruker .....	158
Bruker – et begrep i bevegelse .....	159
Hvordan sikre medvirkning? .....	162
Metoder for medvirkning på systemnivå .....	162
Metoder for individuell medvirkning .....	165
Betingelser for medvirkning .....	168
Ved veis ende .....	170
Oppsummering .....	171
Litteratur .....	173
<b>KAPITTEL 6 TRYGDESEKTOREN .....</b>	<b>177</b>
<i>Mary Ann Stamsø</i>	
Innledning .....	177
Den norske folketrygden .....	178
Utvikling og formål .....	178
Mål og prinsipper for tildeling .....	179
Sykelønn .....	181
Rehabilitering og attføring .....	182
Uførepensjon .....	182
Etterlattepensjon .....	182
Overgangsstønad .....	183
Foreldrepenger .....	183

Dagpenger .....	183
Dagens alderspensjon .....	183
Fordelingseffekter .....	186
Trygdeordninger utenfor folketrygden .....	187
Endringer i de senere årene .....	188
Finansiering av folketrygden .....	189
Prinsipper for finansiering .....	189
Utfordringene fremover .....	191
Økende utbetalinger .....	191
Demografiske forhold .....	192
Forhold på arbeidsmarkedet .....	194
Pensjonsreformen .....	195
Alternative finansieringskilder for pensjon .....	196
Oljefond .....	196
Høyere skatter eller folketrygdavgift .....	197
Endringer i ytelsene .....	197
Oppsummering .....	198
Litteratur .....	199
<b>KAPITTEL 7 KOMMUNAL SOSIALPOLITIKK .....</b>	<b>200</b>
<i>Jan-Inge Hanssen</i>	
Innledning .....	200
Kommunal sosialpolitikk i første fase .....	202
1845–1964: Fattig- og forsorgsvesenet .....	202
Kommunal sosialpolitikk i andre fase .....	204
1964–1993: Normalisering, profesjonalisering og sosial behandling .....	204
Sosiale problemer – individ- eller samfunnsskapt? .....	204
Normalisering .....	205
Sosial behandling .....	206
Samfunnsarbeid .....	206
Fra folkevalgte nemnder til profesjonelle sosialarbeidere .....	207
Kommunal sosialpolitikk i tredje fase .....	208
1993 – i dag: Levekår, brukerinnflytelse og samordning .....	208
Fokus på levekår og forebygging av sosiale problemer .....	208
Den kommunale sosialpolitikken innhold .....	209
Den økonomiske sosialhjelpen .....	210
Vekst og variasjon .....	211
Nedgang i antallet sosialhjelpstilfeller fra midten av 1990-tallet .....	211
Nedgang også i sosialhjelpsutgiftene .....	211
Hvem er mottakerne av sosialhjelp? .....	212
Store variasjoner i sosialhjelpsforbruket .....	212
Hva skyldes disse omfattende variasjonene? .....	213
Strukturelle forklaringer .....	213
Kulturelle faktorer .....	214
Individuelle forklaringer .....	215
De sosiale tjenestene .....	215

Tjenester til eldre .....	216
Flere omsorgsboliger – færre aldershjems plasser .....	217
Hjemmebaserte tjenester .....	217
Tjenester til funksjonshemmede .....	217
Tjenester til barn og barnevern .....	218
Barnetilsyn .....	219
Barnevernstjenester .....	219
Hjelpetiltak for barn og barnefamilier .....	220
Omsorgstiltak utenfor hjemmet .....	220
Tvangsplassering av barn i institusjon .....	221
Tjenester til rusmisbrukere og edruskapsvern .....	221
Kommunal boligpolitikk .....	222
Situasjonen framover .....	223
Spenningene mellom likhet og desentralisering .....	225
Nasjonale normer? .....	225
Sosialteknokratiet – spenningene mellom fag og politikk .....	226
Overføring av ansvaret for sosialhjelpen til staten? .....	227
Samordning, koordinering og individuell tilpasning .....	228
Skreddersøm versus standardisering .....	228
Litteratur .....	230
<b>KAPITTEL 8 HELSETJENESTER .....</b>	<b>233</b>
<i>Mary Ann Stamsø</i>	
Innledning .....	233
Sentrale målsettinger for helsetjenesten .....	233
Utviklingstrekk og reformer i de senere årene .....	235
Både desentralisering og sentralisering .....	235
Nedbygging av store institusjoner .....	235
Ventelistegarantien .....	237
Endret finansieringsform for sykehusene .....	237
Pasientrettighetsloven .....	237
Økt oppmerksomhet på psykisk helse .....	238
Fastlegeordningen .....	238
Sykehusreformen .....	239
Reformer i andre land .....	239
Klassifisering av helsetjenester .....	239
Er helsesektoren vanskelig å styre? .....	240
Utgifter til helseformål .....	241
Finansiering av helsetjenester .....	242
Rammetilskudd .....	242
Øremerkede tilskudd .....	242
Brukerbetaling .....	243
Offentlig eller privat helsevesen? .....	243
Helsetjenester og konkurranse .....	243
Etterspørsel etter helsetjenester .....	245
Tilbudet av helsetjenester .....	245

Tredjepartsfinansiering .....	246
Private helsetjenester .....	247
Internasjonal sammenlikning av andelen privat og offentlig helsetjeneste ...	248
Fordeler og ulemper med private helsetjenester .....	248
Fordeler og ulemper med offentlige helsetjenester .....	250
Mer markedstenkning innenfor offentlige helsetjenester i fremtiden? .....	251
Aktivitetsavhengig finansiering .....	251
Legemiddelsektoren .....	252
Økte rettigheter for brukerne .....	252
Problemer med mer markedsrettet helsetjeneste .....	253
Oppsummering .....	253
Litteratur .....	254

**KAPITTEL 9 PRIORITERING AV HELSETJENESTER .....** 256

*Mary Ann Stamsø*

Innledning .....	256
Hva er prioritering innenfor helsevesenet? .....	257
Hvorfor prioritere? .....	257
Tilbud på og etterspørsel etter helsetjenester .....	259
Politiske endringer – Lønning 1 og 2 .....	260
Lønning 1 .....	260
Lønning 2 .....	261
Mot et todelt helsevesen? .....	262
Prioritering i praksis .....	262
Spesielle utfordringer i prioriteringsarbeidet .....	264
Psykiatriske versus somatiske helsetjenester .....	264
Forebyggende versus kurative helsetjenester .....	264
Enkeltpasienter versus helheten .....	265
Helseøkonomiske lønnsomhetsberegninger .....	266
Kostnadsminimeringsanalyse .....	266
Kostnad-effekt-analyser .....	267
QUALY-analyser .....	267
Nytte-kostnad-analyser .....	268
Anvendelse av metodene .....	269
Oppsummering .....	269
Litteratur .....	270

**KAPITTEL 10 FAMILIEN OG DET SIVILE SAMFUNN –**

**SENTRALE VELFERDSARENAER .....** 272

*Benedicte C. Rappana Olsen*

Innledning .....	272
Det gode samfunn. Å ha, å elske, å være ... ..	272
Sivilsamfunnet – ikke lett å definere .....	273
Frivillighet – hjørnesteinen i sivilsamfunnet .....	274
Stat, marked, sivilsamfunn: ingen markante grenser .....	276



Velferdsarenaer i endring .....	277
Liberalisme og ny interesse for frivillige sektor .....	277
Et nytt organisasjonslandskap .....	278
Forvirring av fellesskapet? Moralsk bekymring .....	279
Kommunitarisismens sentrale aspekt .....	281
Kommunitaristisk inspirert politikk .....	282
En kritisk kommentar til kommunitarismen .....	283
Familien som velferdsarena .....	285
En familie i endring .....	285
Familien som noe bestandig .....	286
Samhold og sosial kontakt .....	287
Familiens økonomiske funksjon .....	287
Omsorg .....	288
Forholdet mellom familie og sivilsamfunn .....	288
Sivilsamfunnets demokratiske betydning .....	289
Demokratisk skolering .....	290
Interesseprofilering. Press- og pådriverfunksjon .....	291
Stabiliserende kraft .....	292
Oppsummering .....	294
Litteratur .....	295

## KAPITTEL 11 FOREBYGGING – VAKKER TANKE

ELLER FORNUFTIG HANDLING? .....	299
<i>John Gunnar Mæland</i>	
Hva er forebyggende helsearbeid? .....	300
Sykdomsforebyggende arbeid .....	301
Virkemidler og strategier i det sykdomsforebyggende arbeidet .....	303
Helsefremmende arbeid .....	304
Salutogenese .....	305
Sentrale begreper og prinsipper i det helsefremmende arbeidet .....	306
Autonomi og paternalisme: etiske aspekter ved forebyggende helsearbeid ....	307
Hvem har ansvar for forebygging? .....	309
Kommunehelsetjenesten .....	310
Barnevernet .....	311
Sosiale tjenester .....	312
Andre kommunale sektorer .....	312
Rusmidler og forebygging .....	313
Alkohol .....	314
Narkotika .....	316
Forebyggingsstrategier .....	317
Nytter forebygging? .....	319
Litteratur .....	321
Anbefalt lesing .....	322

<b>KAPITTEL 12 INTERNASJONALE PERSPEKTIVER PÅ SOSIALPOLITIKK ...</b>	<b>323</b>
<i>Einar Øverbye</i>	
Innledning .....	323
Internasjonal lovgivning .....	323
Hvem bruker mest? .....	324
Hvor mye bruker Norge på kontantytelser? .....	324
Utformingen av trygdene .....	325
Hvor mange har adgang til trygd? .....	327
Forholdet mellom trygd og sosialhjelp .....	329
Helsetjenester .....	331
Eldrepolitikk .....	333
Omsorg for yngre .....	334
Offentlige eller private velferdsordninger? .....	335
Sentralt eller lokalt styrt offentlig velferd? .....	337
EUs sosialpolitiske rolle .....	338
Svekker økonomisk globalisering velferdsstaten? .....	342
Oppsummering .....	344
Litteratur .....	345
<b>PRESENTASJON AV FORFATTERNE .....</b>	<b>347</b>
<b>STIKKORD .....</b>	<b>349</b>