

Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre

DAG ARNE CHRISTENSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

DESEMBER 2004

Notat 19 - 2004

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	5
EN TJENESTEINTENSIV VELFERDSSTAT	7
LOKALT ELLER STATLIG ANSVAR I VELFERDSPOLITIKKEN?	9
RETTIGHETSLOVGIVNING: SENTRALE PROBLEMSTILLINGER	13
RETTIGHETSLOVGIVNING: TYPE, INNHOLD OG OMFANG	14
VELFERDSRETTIGHETER: INNHOLD OG TYNGDE	16
POLITIKKENS RETTSLIGGJØRING, OG RETTSLIGGJØRING AV POLITIKKEN	20
RETTIGHETER OG LOKALT SELVSTYRE: SOSIALTJENESTELOVEN SOM EKSEMPEL	22
OPPSUMMERENDE KOMMENTARER	26
Litteratur	28

Forord

Temaet i dette notatet er individuell rettighetslovgivning innenfor det velferdspolitiske feltet. Notatet er skrevet som innspill til en debatt i den regjeringsoppnevnte lokal-demokratikommisjonen, der undertegnede er sekretariatsleder. Notatet sammenstiller både statsvitenskaplig og juridisk faglitteratur på feltet.

Jeg ønsker å takke Ingrid Lundeberg, Christine Hjortland, Even Nilsen, Hans Erik Ringkjøb, og Dag Vestrheim for kommentarer. I tillegg takkes velferdsforum for en nyttig diskusjon om temaet.

Bergen 26.11.2004

Dag Arne Christensen

Sammendrag

Dette notatet tar for seg de individuelle sosiale rettighetenes omfang, innhold, og demokratiske konsekvenser. Utgangspunktet er Makt- og demokratiutredningens krise-diagnose over det norske lokaldemokratiet, en diagnose der nettopp rettighetslovgivningen har en sentral plass. Notatet sammenstiller både statsvitenskaplig og juridisk faglitteratur på feltet.

I utgangspunktet er disse rettighetenes et sterkt statlig styringsvirkemiddel, der stortingets hensikt har vært å dekke grunnleggende sosiale behov. Notatet viser at til tross for at omfanget av individuell rettighetslovgivning har økt, så er det ikke entydig at dette har styrket enkeltmenneskets rettstilling. Det kommunale rettighetsregime preges av vurderingsartede regler der det finnes rom for både politisk, og ikke minst, faglig styring. Økt rettsaktivisme viser at tolkningsmulighetene i lovverket er stort. Påstanden om at rettighetslovgivningen i seg selv tømmer politikken for innhold er for sterk. Individuelle rettigheter er en ønsket politikk fra stortingets side, og det er bestemte partiers vilje som slår igjennom. Kommunenes rolle i velferdsstaten er i seg selv en sentral konfliktdimensjonen i politikken. Maktutredningen reiser viktige prinsipielle spørsmål om domstolenes rolle i politikken. Hva betyr økt rettsaktivisme for demokratiet? Hva betyr det for velferdspolitikken når den ikke bare blir et politisk prosjekt, men også et rettslig? Gjennomgangen viser at forholdet mellom individuelle rettigheter, fagstyre og demokrati er en sentral, og uavklart problemstilling. Forholdet mellom velferdsstat og lokalt selvstyre er en av de store og vanskelige demokratiutfordringene. En debatt om velferdsstatens grenser, nedslagsfelt og likehetskrav kunne vært langt mer klargjørende, en den stadige sektorpolitiske knivingen mellom staten og kommunesektoren.

Summary

This paper focuses on individual social rights, and their consequences for Norwegian local democracy. In the Norwegian power study judicialization of politics is a key element in the crisis diagnosis over local democracy. This paper discuss the power study's rather pessimistic conclusions in light of both political and juridical science literature on the field.

The parliament's argument for introducing individual social rights has been its commitment to fundamental social needs. The paper shows that local governments are responsible for welfare laws that give both local politicians, and professions, opportunities to have a say. The increase in judicial activism confirms that welfare legislation opens for differences in local adjustments. The power study argues that individual social rights means less space for political debates, and accordingly has made the court room to an important political arena. However, welfare legislation, and hence, individual social rights, are decided by the Storting, not by the courts. The paper shows that the relationship between individual social rights, the welfare professions, and democracy is a key, and unresolved, issue. The role of the municipalities in the formation of welfare policies is a key conflict dimension in Norwegian politics. The power study raises important questions about the courts role in the democratic process. What does increased judicial activism means for democracy? How is social politics affected when it is no longer only a political project, but also a judicial one?

Få politikkområder, om noen, synliggjør spenningsforholdet mellom nasjonal standardisering og lokalt selvstyre som velferdspolitikken. Det er ikke overraskende at det nettopp er velferdsutviklingen som legges til grunn for Makt- og demokratiutredningens krisediagnose over det norske lokaldemokratiet (Østerud m.fl. 2003).¹ Forskergruppens flertallsdiagnose knytter seg til tre sider ved velferdsstatens utvikling; 1) For det første et økt ambisjonsnivå i velferdsytelsene, som gjør at trefjerdedeler av kommunenes driftsutgifter i dag går til klassiske velferdsområder som utdanning, helse og omsorg. Kommunene skal, mer en noensinne, ha blitt rene skole- og omsorgskommuner (Ibid:108). 2) For det andre at velferdsytelsene, gjennom rettighetslovgivning, i større grad orienteres mot enkeltindividet. Det lokale selvstyre er blitt «*en institusjon som kan forkludre det rettslig-politiske båndet mellom stat og individ*» (Ibid: 109). 3) For det tredje skal statens økte velferdsambisjoner ha gjort at kommunene som politisk arenaer er «*trenget tilbake til fordel for kommunen som tjenesteproducent*».² Både for staten, og velgerne, er effektiv tjenesteyting blitt viktigere enn lokalt folkestyre og kommunal autonomi – brukerrollen fremelskes på bekostning av borgerrollen. Kort sagt – når juridiske forpliktelser på sentrale velferdsområder møter kommunal budsjettknapphet og økte velferdspolitiske forventninger vingeklippes lokaldemokratiet gjennom rettighetslovgivning og effektivitetshensyn

Nedslagsfeltet for dette notatet er de to første punktene ovenfor; a) statens velferdspolitiske ambisjoner, og b) utviklingen av rettighetsbasert velferdslovgivning. Særlig er det forholdet mellom kommunalt selvstyre og individuelle sosiale rettigheter som problematiseres og diskuteres. Før vi ser på rettighetslovgivningens innretting, omfang og mulige konsekvenser for demokratiet skal vi gjøre kort rede for sentrale trekk ved nyere velferdspolitisk utvikling og spenningsforholdet mellom lokalt og sentralt ansvar i velferdspolitikken.

En tjenesteintensiv velferdsstat

I internasjonal litteratur karakteriseres den norske, og nordiske velferdsstatsmodellen, ikke bare som en unik velferdsmodell, men som en «*de luxe, top-of-the-range model*» (Arter 1999: 194). Modellen kjennetegnes av at velferdsordningene omfatter alle uavhengig av betalingsevne (universalitetsprinsippet), at det offentlige har hovedansvaret, og at overføringer og tjenester som hovedregel finansieres via skatteseddelen (Hatland m.fl. 1994). Barnetrygd og alderspensjon er eksempler på de mest universelle ytelsene. I tillegg skal velferdsytelsene bidra til at faktiske levekårsforskjeller utjevnes gjennom at de dårligst stilte løftes opp (Lysetøl og Meland 2003, Kjølørød 2003, Bernt og Kjellevold 2000). Den nordiske velferdsmodellen baserer seg i stor grad på ideen om «den gode staten» – det er offentlig sektor mer enn privat- og frivillig sektor som både finansierer, organiserer og leverer ytelser og tjenester.

¹ For en kritisk diskusjon av Maktutredningens perspektiv på vilkårene for folkestyret se Petersson (2003), og Sørensen (2004).

² For en analyse av innbyggerroller og ulike oppfatninger av kommuneinstitusjonen se Rose og Pettersen (1995).

I velferdspolitikken kan det skilles mellom *økonomiske overføringer* som gis når bestemte forhold inntreffer (som trygder av ulik type), og *tjenester* som ytes gjennom utøvelsen av faglig skjønn (som i helse-, sosial- og utdanningssektoren) (Kjølørød 2003). Størst omfang både i nedslagsfelt og ressurskrav har den *statlige* velferdspolitikken, gjennom økonomiske overføringer i trygdesystemet og ytelsene i sykehussektoren. Stortinget har to hovedallierte når nye velferdstjenester settes ut i livet: fagprofesjonene og kommunene. Velferdsyrkene spiller en viktig rolle i de nordiske velferdsstatene, samtidig som kommunene i perioden etter 1980 har fått en stadig viktigere rolle i utviklingen av sentrale velferdsoppgaver. I følge Kjølørød (Ibid:188) har kommunene over tid blitt «*integrert i et nasjonalt system hvor de er tildelt et selvstendig ansvar som samfunnsbygger gjennom oppdraget med å organisere og levere velferdstjenester*».

Tabell 1 viser at veksten i velferdstjenestene i perioden 1982–1992 har vært sterkere i Norge enn i andre land europeiske land. Det fremgår videre at velferdssektorene i de nordiske land er blitt langt mer tjenesteintensive enn i andre land der overføringer utgjør hovedtyngden. Både tjenesteintensiteten, og ambisjonsnivået, har økt ytterligere på 1990-tallet.

Tabell 1. Forholdet med velferdstjenester og økonomiske overføring i utvalgte land*

Land	Ratio (tjenester/overføringer)	Endring 1980–1992
Norge	0,38	+0,23
Sverige	0,45	+0,08
Danmark	0,33	+0,01
Finland	0,21	-0,04
Storbritannia	0,13	-0,02
Frankrike	0,13	+0,04
Tyskland (Vest)	0,12	+0,03
Italia	0,07	+0,03
USA	0,06	-0,02

Kilde: Kjølørød 2003 s. 187 (basert på data fra Esping Andersen 1999). * Helsetjenester er ikke tatt med.

I 1997 ble seksåringene tatt inn i grunnskolen, samtidig som skolefritidsordningen ble bygget ut. Antallet barn i barnehager har steget fra 8 500 i 1963 til ca. 90 000 i 1999, antallet ansatte i barnehagene har i samme periode økt fra 1200 til 52 900. Rett til treårig videregående skole for alle ble innført fra 1994. Samtlige fylkeskommunale institusjoner for psykisk utviklingshemmede ble nedlagt i perioden 1991–1996, samtidig som kommunene fikk ansvaret for boliger og tilrettelegging for denne gruppen. I 1998 ble Handlingsplanen for eldreomsorgen vedtatt, der hensikten var å styrke hjemmetjenestene, bygge flere sykehjemsplasser og omsorgsboliger samt legge til rette for at flere eldre fikk enerom (Næss 2003). I perioden 1992–2000 har antallet brukere av hjemmetjenesten (over 67 år) økt med 65 prosent, fra 25 000 til 38 400. I tillegg er det

satset sterkt på barnevern i perioden etter 1980. Helsesektoren har også vært gjennom omfattende organisasjonsendringer, størst oppmerksomhet har overføringen av ansvar for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra og med 1. januar 2002 fått. Utover dette har spesialiseringen av helsetjenestene økt betydelig, slik at det er blitt mer fokus på aktiv behandling enn på pleie. Antallet legeårsværk har økt med hele 55 prosent bare på 1990-tallet (Kjølørød 2003). Endelig kommer tunge reformer som kontantstøtteordningen, og makspris for foreldrebetaling i barnehagene. Trykket på tjenestesiden har naturlig nok bidratt til en formidabel vekst i antallet kommunalt ansatte, utviklingen for enkelte fagprofesjoner er vist i Tabell 2.

Tabell 2. Personer sysselsatt i kommunale velferdstjenester i hele tusen 1965–1995

År	Undervisning	Helse/Sosial/Omsorg
1965	51	48
1970	64	68
1975	71	117
1980	89	178
1985	103	205
1990	117	300
1995	117	300

Kilde: Utdrag av tabell 7.2 i Kjølørød 2003:189.

Lokalt eller statlig ansvar i velferdspolitikken?

Det er ingen politisk uenighet om at kommunene skal spille en viktig rolle i utviklingen av velferdstjenestene. Det er i kommunene brukerne av tjenestene bor, og det er i kommunene nye velferdsreformer blir praktisk politikk. Imidlertid har kommunaliseringen av velferdsstaten bidratt til at lokal variasjon, og dermed lokalt folkestyre, er blitt et sentralt tema i offentlig debatt. Velferdsstatens idealer om sosial trygghet, og likebehandling ser stadig oftere ut til å komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvråderett. Det kommunale selvstyre antas å stå i motsetning til statlige ambisjoner om å definere og sikre innbyggernes minimumsrettigheter, og å gi best mulig rettssikkerhet for borgerne (Bernt og Kjellvold 2000).

Kort sagt, debatten handler om hvem som bør ha ansvaret for hva. Hvem skal definere minimumskravene til de ulike tjenestene? Hvor stor geografisk ulikhet kan vi akseptere kommunene imellom? Er lokal variasjon i det hele tatt forenelig med velferdsstatlige verdier som standardisering, likhet, og likeverd? (Bernt 2001). Velferdspolitiske kontroverser mellom kommunesektoren og staten dreier seg om slike

spørsmål. Inntrykket fra de siste års offentlige utredninger om nye velferdsreformer, eller justeringen av eksisterende ordninger, viser at uenigheten ofte går på hvor stort spillerom lokaldemokratiet skal ha i velferdspolitikken. Som regel er det en eller annen variant av likhetsbegrepet som settes i sentrum, et begrep som er omstridt nettopp fordi det kan bety flere ting (Føllesdal 2000). Få er uenig i at både helsevesenet, sosialtjenesten og skolene skal uttrykke likhet i en eller annen betydning. Men, likhet i forhold til hva? Som regel handler det ikke om resultatlikhet, men om å skape like muligheter for alle, og at det skal stilles visse minimumskrav til tjenesten eller ytelsens innhold.³ Velferdsordningene kjennetegnes ikke bare av at nasjonale mål uttrykkes eksplisitt, de har i tillegg en sterk verdimesig forankring. Bernt (2001:35) har beskrevet debatten slik;

«Velferdsstaten bygger på idealer om nasjonal likhet og nasjonale minstestandarder, og selv om det i en del retoriske sammenhenger harseleres over likhetskravet som ensretting og sentralisme, er den praktiske realitet at det vi snakker om, er formuleringer av og opprettholdelse av minstekrav».

Er det kommunestyrene eller Stortinget som skal bestemme på hvilket minimumsnivå listen for de ulike ytelsene/tjenestene i velferdssektoren skal legges? Stortingets svar på dette spørsmålet avgjør både hvordan oppgavene fordeles mellom de ulike forvaltningsnivåene, og hvilke styringsvirkemidler som tas i bruk.

Debatten om individuelle rettigheter, minstestandarder, og ikke minst kommunenes rolle i velferdsstaten er vanskelig å få tak på. Debatten ser ut til å ha en sterk normativ slagside, svaret på spørsmålet om kommunenes faktiske spillerom i velferdspolitikken er avhengig av hvem man spør. Det finnes ingen objektiv standard som kan måle handlingsrommets omfanget. Enklte mener velferdsstaten tar kvelertak på lokaldemokratiet (Fimreite 2001), mens andre igjen mener spillerommet er der, men at det varierer velferdsområdene imellom (Hansen 2000). Går vi til velferdsforskningen ser det ikke ut til å finnes systematisk forskning på hva den omfattende kommunaliseringen av sentrale velferdsoppgaver har betydd for verdier som likhet og likeverd.⁴ To spørsmål, som nødvendigvis ikke henger sammen, ser ut til å stå sentralt i debatten: 1) Ivaretar staten likhet og likeverd i tjenestetilbudet bedre enn kommunene (KOU 2003:3, Hansen m.fl. 2000)? Og, 2) er det kommunestyret eller stortinget som skal sette minstestandarden for de ulike tjenestene (Bernt 2001)? Kommunenes Sentralforbunds velferdsutvalg er opptatt av det første spørsmålet, og med henvisning til oppgavefordelingsutvalgets innstilling, konkluderer utvalget med at statlig ansvar verken er en garanti for likhet eller likeverd, og at det ikke er entydige og sikre sammenhenger mellom statlige løsninger og det å skape likeverdige tjenester (KOU 2003:3 s.145). I NOU 2001:22, *Fra bruker til borger, om de funksjonshemmedes barrierer for integrering i samfunnslivet*, settes spørsmålet om minstestandarder på spissen og utvalget

³ For skolene kan det bety at mulighetene for å få kunnskap skal være den samme for alle uavhengig av for eksempel etnisk bakgrunn, samtidig som kunnskapsgrunnlaget i skolen bør ligge på et visst minimumsnivå (se Føllesdal 2000).

⁴ I Sverige ble det i 1998 satt ned en egen forskergruppe for å oppsummere velferdsutviklingen på 1990-tallet. Den tilbakevendende debatten om forholdet mellom sentralisering og desentralisering av velferdstjenestene er et viktig tema i utredningen (se SOU 2001:52).

dokumenterer stor variasjon i tjenestetilbudet til de funksjonshemmedes kommunene imellom. Utvalgets slår fast at «*forskjellsbehandlingen går utover brukernes rettsikkerhet og strider mot målet om et likeverdig tilbud for alle*» (Ibid: 227). Utvalget mener at det kommunale selvstyre representerer en barriere for de funksjonshemmedes integrering i samfunnslivet lokalt, og konkluderer med at kommunenes autonomi har fått et for stort gjennomslag i lovgivningen. Utvalgets botemiddel er å styrke enkeltindividets rettigheter. Dette mer en antyder at kommunenes rolle i velferdsstaten er et omstridt tema.

Hvordan skal makten over velferdspolitikken fordeles? Desentralisering er, på linje med kommunalt selvstyre, et honnørord som kan favne de fleste (Hansen m.fl. 2000, Bergmark 2001, Fimreite m.fl. 2004). Vi skal se nærmere på de normative argumenter som peker mot større lokalt ansvar i velferdspolitikken, og de som trekker i retning av sentralisering (se Tabell 3).

Argumentene for lokal makt i velferdspolitikken har bakgrunn både i klassiske selvstyreidealene, og i ikke fullt så uttalte instrumentelle og økonomiske motiver fra statens side (Molander 2003, Davidsson 2004). Det lokale selvstyrets ide er at det skal kunne prioriteres forskjellig ut fra lokale behov, og at de løsninger som velges skal forankres i et lokalt politisk engasjement. Demokratiargumentet kommer i *to ideologiske varianter*. For det første antas desentralisering å styrke demokratiet, ved at det gir de lokale enhetene større frihet fra sentralmakten. Dette er det klassiske liberale frihetsidealet, der frihet fra sentral styring anses som en fornuftig løsning på maktspredningsspørsmålet. Kort sagt, staten kan, og bør ikke, styre alt. For det andre begrunnes lokalt ansvar med bakgrunn i kommunitær ideologi. Kommunene har sin egen identitet, noe som i seg selv bør gi det enkelte lokalsamfunn en rett til å styre seg selv. Går vi utover den ideologiske diskusjonen og ser på selve tjenesteproduksjonen, er det en rådende oppfatning om at lokalt ansvar gir en effektivitetsgevinst som statlig styring ikke kan ta ut (såkalt *prioriteringseffektivitet*). Lokaldemokrati er en forutsetning for at de ulike virksomhetene tilpasses innbyggernes ønsker og behov. Kommunalt selvstyre gir dermed tjenester som både er bedre tilpasset, og mer fleksible i forhold til brukernes ulike behov og forutsetninger. Lokalkunnskap sikrer effektiv tjenesteforvaltning, og et tjenestetilbud som kan se det enkelte menneske på tvers av sektorskillene (Backe-Hansen 2003, Bergmark 2001, Grønlie 2004). Imidlertid ser forskning ut til å ha vært mer opptatt av hvordan den statlige styringen hindrer denne prioriteringseffektiviteten (Econ 1999), enn av å vise hva kommunalt ansvar tilfører tjenestene i form av lokal tilpasning. Selv om prioriteringer og ønsker varierer på tvers av kommunene (Hagen og Sørensen 2001), har den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene ikke effekt på hvordan utgiftene i kommunene prioriteres (Sørensen 1989), samtidig som det i kommunene har skjedd en konvergens over tid i måten de ulike oppgavene løses på (Hansen 2000). Det ser dermed ut til å være behov for mer kunnskap om hva det genuint lokalpolitiske tilfører den norske velferdsstaten.

Staten kan utover dette ha flere *instrumentelle begrunnelser* for å desentralisere makt og ansvar. Sentralisering oppfattes ofte som ineffektivt, dyrt og byråkratiserende sammenliknet med lokale løsninger. Nærheten mellom beslutning og iverksetting gjør at tidsfaktoren innsnevres, at mellomleddene reduseres og at det blir mindre administrasjon. Desentralisering antas også å gi et mangfold i oppgaveløsningen, noe som en mener skaper fornyelse og utvikling ved at ulike oppgaveløsningsmodeller kan

sammenliknes med hverandre. Endelig, og ikke minst, er lokalt ansvar et virkemiddel staten tar i bruk for å spare penger (Davidsson 2004). Når kommunene har det finansielle ansvar for en velferdsoppgave så vil balansen i kunne statsbudsjettet forbedres, gitt at det ikke gis full kompensasjon for oppgaveløsningen i form av økt statstøtte.

Tabell 3. Lokalt versus statlig ansvar: Sentrale argumenter

For desentralisering	For sentralisering
<ul style="list-style-type: none"> • Frihet og autonomi • Styrket demokratiet • Mer effektiv tjenesteproduksjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Rettssikkerhet • Likhet/omfordeling • Økt effektivitet (storskalafordeler) • Makroøkonomisk håndtering

Kilde: utdrag av tabell 2.1 Davidsson 2004: 84.

Hvorfor bør så staten ta styringsansvaret for velferdspolitikken? Kjellberg (1995) har pekt på en sterk sentralmakt er en viktig forutsetning for å ivareta enkeltmenneskets *rettsikkerhet*. I arbeidet med den nye kommuneloven ble det eksempelvis slått fast at særlovbestemmelser skulle opprettholdes der disse var nødvendig ut fra rettsikkerhetshensyn, likhetshensyn og nasjonale målsettinger for tjenesteproduksjonen (NOU 1990:13). I en moderne velferdsstat forventes lokale fagfolk og politikere å håndtere et omfattende lovverk, noe som gjør at både spesialistkompetansen, og rettsikkerheten, kan bli lavere enn i et sentralisert system (Bergmark 2001). Utover rettsikkerhetsargumentet antas sentral styring å gjøre det *lettere å skape likhet/likeverd* i tjenestetilbud samt å drive politisk omfordeling (Davidsson 2004). I følge Bergmark (2001) preges velferdsstatlige debatter av oppfatningen om at desto mindre detaljregulering, desto mer diffust kommunalt ansvar. Konsekvensen er ulike tolkninger av hva som er standardnivået for tjenestene, og hvilke rettigheter kommuneinnbyggerne har. Rammelovgivning gir mulighet for gode og individuelle løsningene, men anses samtidig å åpne for forskjellsbehandling og vilkårlighet. Bergmarks (ibid) mener at når staten, gjennom politiske beslutninger og løfter, påtar seg et overordnet ansvar for velferden, er det også rimelig at staten setter en minstestandard både for tjenestenivå og levekår.

Et annet, og kanskje stadig viktigere, argument for statlig styring er de *makroøkonomiske utfordringene* knyttet til veksten i offentlig sektor (Kjellberg 1995). Velferdsambisjonene har bidratt til at kommunens andel av BNP er høyt i Norge sammenliknet med de fleste andre land. Dette trekker i retning av økt behov for sentral regulering og finansiell kontroll med velferdsutgiftene (Hagen og Sørensen 2001, Hagen og Rattsø 2002, Lysestøl og Meland 2003). Den paradoksale situasjonen er at desto viktigere kommunene er blitt i form av en omfattende oppgaveportefølje, desto sterkere blir behovet for stram statlig styring. Det ser ut til at Stortinget har betydelig lettere for å stramme inn i den kommunale velferdspolitikken, enn i den statlige. Berg (2004) viser at mens rammetilskuddene til kommunene nesten har stått på stedet hvil i perioden 1991–2003, har utgiftene til den statlige velferdspolitikken eksplodert. Det årlige tilskuddet til Folketrygden har økt fra 22,8 milliarder i 1991 til 64,4 milliarder i 2003 (Ibid: 257–258).

Argumentene ovenfor kan sammenstilles i Kjellbergs (ibid) to idealtypiske kommunemodeller – den *autonome* og den *integrerte/funksjonelle* selvstyremodellen

(Davidsson 2004). Argumentene for lokalmakt i velferdsstaten trekker i retning av den autonome selvstyremodellen, mens argumentene for statlig styring peker mot en integrert løsning. Inntregrasjonsmodellen har nettopp sitt opphav i utviklingen av velferdsstaten, og i de rettsstats- og likhetsidealer som har fulgt med på lasset. I de fleste velferdslover ligger det sterke forventninger om lik service og en likeverdig standard uavhengig av bosted (Kjønstad og Syse 2001). Forskjeller i faktisk velferd når det gjelder muligheten til å få pleie og omsorg, eller sosial trygghet gjennom sosialhjelpen, avhengig av på hvilken side av kommunegrensen man bor anses som et rettferdighetsproblem, ikke bare av mediene, men også av de politiske aktørene (Bergmark 2001, Fimreite m.fl. 2004). Når det er sagt trenger ikke desentralisering i seg selv bety at minstenivåer underskrides, eller at variasjonen øker. Men, når lokale prioriteringer avviker fra nasjonale så oppstår det en situasjon, som i hvert fall fra statens side oppfattes som problematisk. Denne typen av målkonflikter er ikke uvanlige, og bidrar til å skape usikkerhet med hensyn til ansvarsforholdene. Forklaringen på variasjoner i tjenestekvalitet eller ytelser trenger ikke ligge i ulike lokale prioriteringer, men kan også være forårsaket av at de nasjonale målene er for vagt formulerte, eller av at fagkompetansen lokalt ikke strekker til (SOU 2001:52, Myrvold 2001).

Den norske velferdssektoren er i økende grad statlig styrt, og styringen skjer først og fremst gjennom *lover og forskrifter*. Samtidig utøves styringen på velferdsfeltet, som ellers, med hjelp av ulike *økonomiske styringsvirkemidler*. Staten benytter seg også av en rekke organ for å føre *tilsyn* med kommunenes rolle som velferdsyter. Temaet i denne artikkelen er de *individuelle velferdsrettigheter* som styringsvirkemiddel; hvilket omfang har rettighetene? Hvordan er de formulert i enkelte sektorinnrettede lovene? Og, hvilke demokratiske konsekvenser kan slik lovgivning tenkes å ha?

Rettighetslovgivning: Sentrale problemstillinger

Makt- og demokratiutredningens flertallskonklusjon er at rettighetsfesting av velferdsytelser fører til at domstoler og rettsliknende institusjoner øker beslutningskompetansen på bekostning av politiske og administrative organer (Østerud m.fl. 2003:116). Enkeltindividets interesser i velferdsstaten formuleres i stadig større grad som rettskrav, og de individuelle rettighetene skaper nye bånd mellom enkeltmennesket og staten. Kommunene, som politiske institusjoner, blir stående igjen som taperne. Velferdsutvalget til Kommunenes Sentralforbunds (KS) ser for seg en fremtid der rettsvesenet får en ny rolle i velferdspolitikken; en rolle som er velkjent i USA (KOU 2003:3). KS slår fast at *«detaljerte lovfesta rettar på individnivå må ikkje vedtakast på område kommunar eller fylkeskommunar har ansvar for»* (Høring Makt- og demokratiutredningen 14.06.2004).

Makt- og demokratiutredningens diskusjon av forholdet mellom rettigheter og kommunalt selvstyre har utgangspunkt i primært statsvitenskapelig litteratur (se Fimreite 2001, Fimreite m.fl. 2002, Tranvik og Selle 2003). En av de fem i maktutredningens forskergruppe, Hege Skjeie, er ikke enig i flertallets vurdering av rettighetsspørsmålet, og

har formulert dette som en egens dissens til utredningen (se NOU 2003:19). Skjeie er spesielt opptatt at rettighetsproblematikken i et kjønnsperspektiv. Utover denne litteraturen er rettighetenes plass i velferdslovgivningen behandlet i både velferdsrettslig og kommunalrettslig litteratur (Kjelle vold 1997, Bernt og Kjelle vold 2000, Kjø nstand og Syse 2001, Bernt 2001). Det er ikke overraskende at innvendingene mot Maktutredningens behandling av problemstillingen først og fremst har utgangspunkt i det juridiske fagmiljøet (se Kjø nstad 2003, Feiring m.fl. 2002). Med bakgrunn i denne litteraturen skal det reises tre overordnede problemstillinger: For det første spørsmålet om omfanget av, og innholdet i, de enkelte rettighetsbestemmelsene. For det andre spørsmålet om hvorvidt rettighetslovgivningen fører til politikkenes tilbaketrekning, gjennom at politiske vurderinger og prioriteringer flyttes fra folkevalgte organer og inn i rettssalene. For det tredje spørsmålet om hvorvidt velferdsstatlige rettssikkerhetsverdier i enkelte tilfeller kan tenkes å ha forrang fremfor klassiske lokalstyreverdier. Her har ansvaret for sosialtjenestene vært et tilbakevendende og kontroversielt tema i debatten.

Rettighetslovgivning: Type, innhold og omfang

Hva er så en rettighet? Svaret er ikke entydig: Ikke bare er definisjonsspørsmålet omdiskutert både i juridisk og statsvitenskapelig faglitteratur (Westerhäll 2004), tematikken anses å falle inn under kategorien kompliserte og vanskelige samfunns-spørsmål (Panican og Sunesson 2004). Årsaken til mangelen på entydighet ligger i at de ulike rettighetenes innhold og faktiske rettsvern varierer rettighetene imellom. Et inntak for å rydde i diskusjonen er å skille mellom a) *rettighetstyper*, b) *rettighetenes fortegn* (negative kontra positive rettigheter), og c) *rettighetenes status*.

Når det gjelder type rettighet, skilles det i litteraturen mellom politiske, sivile (private) og sosiale rettigheter. Rettighetstenkningen er ikke et nytt fenomen i norsk rettsutviklingen. Det er en historisk linje fra kampen om sivile og politiske rettigheter til arbeiderbevegelsens kamp for faglige og sosiale rettigheter. Samtlige rettighetstyper begrunnes gjerne kollektivt (Westerhäll Ibid). Stemmeretten er det redskapet velgeren har til rådighet for å utøve politisk kontroll med makthaverne, og er dermed en forutsetning for demokrati. Frihet fra straff uten lov er enkeltmennesket vern mot vilkårlig behandling fra statsmaktens side, og betraktes som et sentralt rettstatlig prinsipp. De sosiale rettighetene har en svakere status, men henter støtte i ideen om det sosiale medborgerskapet. Det handler om et ideal, noe å strekke seg etter, og forankringen finnes i verdier som likhet og likeverd (Westerhäll 2004). Det sosiale medborgerskapet betraktes på mange måter som et sosialdemokratisk prosjekt. Selv om rettighetstypenes status varierer har de to ting felles: a) de har en rettslig dimensjon, og b) de begrunnes kollektiv, ikke individuelt.

De sentrale politiske og borgerlige rettigheter har, i motsetning til de sosiale rettighetene, et sterkt grunnlovsvern (Kjø nstad og Syse 2001). Imidlertid er det reist spørsmål ved om ikke Grunnloven også kan sies å inneholde et vern mot at et stortingsflertall innskrenker lovbestemte trygderettigheter (Ibid). Skal hensynet til

forutsigbarhet for den enkelte trygdemottaker veie tyngre enn hensynet til Stortingets og regjeringens handlefrihet? Juridisk har en falt ned på at styringsaspektet har forrang,⁵ men at tilleggspensjonsordningen kan tenkes å ha et grunnlovsvern med bakgrunn i Grunnlovens regler om «bestående kontrakter, etablerte rettigheter og den private eiendomsrett» (Ibid:71).⁶ Når det gjelder utviklingen av norsk velferdsrett, har to internasjonale rettskilder særlig stor betydning: menneskerettighetene og EU-retten. Menneskerettighetene har fått en sentral plass etter at det i 1994 ble tatt inn en bestemmelse i Grunnloven om at staten skal «respekttere og sikre menneskerettighetene» (Ibid). I 1999 vedtok Stortinget en egen menneskerettighetslov der flere spesialkonvensjoner ble gjort til norsk rett (Lov av 21. mai 1999 nr. 30). Norge er ikke bare folkerettslig forpliktet ovenfor en rekke spesialkonvensjoner, men har en direkte forpliktelse iht. norsk lovgivning.⁷ En av disse er FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I følge Kjønsstad og Syse (Ibid) kan dette få større innflytelse på utviklingen av de velferdsrettslige rettighetsbestemmelsene. FN konvensjonen inneholder artikler om enkeltindividers rett til sosial trygghet og trygdeytelser – bistand til familier – rett til en tilfredsstillende levestandard – rett til helsetjenester – og rett til utdanning (Ibid:76). EU-retten, og prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft, kan også få økende betydning for blant annet koordineringen av pensjons- og trygderettigheter mellom de europeiske landene. Flytter en person innenfor EØS-området skal vedkommende i prinsippet ikke tape pensjons- og trygderettigheter på å gjøre dette.

Velferdslovgivningen har vært i kontinuerlig endring i de siste 20 årene, og i følge Kjønsstad og Syse (Ibid) har utviklingen vært til det bedre. Mens eldre velferdsrett oppfattes å ha vært ustrukturert og ugjennomtrengelig, preges moderne velferdsrett av grundigere forberedelser og større begrepsmessig klarhet (Ibid: 78). Både detaljeringsgraden og tolkningsmulighetene varierer de enkelte velferdslovene imellom, og særlig gjelder det rettighetsbestemmelsenes status. Rettighetsbasert velferdslovgivning kan i norsk sammenheng føres helt tilbake til de første trygdelovene på slutten av 1800-tallet (Kjønsstad og Syse 2001, Kjønsstad 2003). Trygdesystemet er i dag basert på et omfattende, formalisert, og standardisert statlig rettighetssystem. Folketrygden fordeler ytelser til enkeltindivider med bakgrunn i individuelle rettighetsbestemmelser, der innslaget av skjønn er minimalt. Hva den enkelte får i pensjon er verken avhengig av hvor mange andre som tilfeldigvis har valgt å tre ut av arbeidslivet samme år, eller av

⁵ Den danske grunnloven (§ 75 stk.2) har en bestemmelse som verner om grunnleggende sosiale rettigheter, noe som betyr at loven gir et vern mot nedskjæringer i sosiallovgivningen (for eksempel avskaffelse av opparbeidede pensjonsrettigheter).

⁶ Trygderettighetene har vært tema i to Høyesterettsaker (begge i 1996), i begge ble det konkludert med at rettighetene har et vern i Grunnlovens § 97, men at det skal svært mye til for at domstolene skal kunne tilsidesette ny lovgivning som avkorter opptjente trygderettigheter. Problemstillingene som ble vurdert var a) hvorvidt behovsprøving av forsørgertillegg for ektefelle kunne gjøres gjeldende for en mann som for lovendringen var innvilget alderspensjon med forsørgertillegg (Borthen-saken), og 2) om grunnlovsmessigheten av nye regler som førte til lavere framtidig pensjonspoeng og tilleggspensjon for en mann som var innvilget uførepensjon for lovendringen (Thunheim-saken) (Se Kjønsstad og Syse 2001:71-72).

⁷ Spesialkonvensjoner gjelder på en rekke områder som rasediskriminering, kvinnediskriminering, tortur, barn, personvern m.m.

folketrygdens økonomiske fundament. Gitt identiske yrkesforløp er pensjonsutbetalingen den samme uavhengig av om en har valgt å bosette seg i Hammerfest eller på Otta. Tilsvarende gjelder for de som må tre ut av arbeidslivet på grunn av sykdom (uførepensjon) eller som følge av at arbeidsplassen forsvinner (arbeidsledighet). Utbetalinger til pensjon, uførepensjon, arbeidsledighet, og sykefravær utgjør selvpålagte begrensninger fra Stortingets side, noe som ikke minst synliggjøres i de årlige statsbudsjettsdebattene.

Velferdsrettigheter: Innhold og tyngde

Rettighetslovgivningen innenfor de kommunale ansvarsområdene er av nyere dato. Kjønstad (2003:344) slår fast at rettighetsbestemmelser innenfor helse-, skole-, og sosialsektoren har kommet «*oppsiktvekkende sent sammenliknet med den private sfæren og den statlige sektoren*». Tabell 4 skiller mellom velferdsrett som er på statens hånd, og lover der kommunene/fylkeskommuner har oppgaveansvaret.⁸ Lov om pasientrettigheter kan plasseres i begge med bakgrunn i koblingen til kommunehelsetjenesteloven, der det i praksis er kommunene som koordinerer tjenestene.

Tabell 4. Sentrale velferdslover: Statlig kontra kommunalt ansvar

Statlig ansvar	Kommunalt ansvar*
<ul style="list-style-type: none"> - Lov om folketrygd - Lov om spesialisthelsetjenesten - Lov om pasientrettigheter 	<ul style="list-style-type: none"> - Lov om sosiale tjenester - Lov om helsetjenesten i kommunene (pasientrettigheter) - Lov om barneverntjenester - Lov om barnehager - Lov om grunnskoler og videregående opplæring

* Fylkeskommunene har ansvaret for den videregående opplæringen.

Stortingets hensikt med rettighetsbestemmelsene er i følge Kjønstad og Syse (2001:93) «*å sikre borgerne som er i bestemte situasjoner, som avspeiler behov for hjelp fra samfunnets side*». Hvorvidt det er snakk om konkrete rettskrav eller ikke, er imidlertid avhengig av rettighetsbestemmelsenes utforming, og hvorvidt beslutninger kan overklages med bakgrunn i forvaltningsloven. Rettighetsbestemmelsenes juridiske tyngde varierer slik sett betydelig velferdslovene imellom.

Tabell 5 skiller mellom ytelser som enkeltindivider kan ha rettskrav på, og ytelser som ikke utløses automatisk. I det siste tilfelle utløses retten først etter en saksbehandling der en rekke forhold blir vurdert (Kjellebold 1997, Kjønstad og Syse 2001, Kjønstad 2003, Bernt og Kjellebold 2000). Juridisk faglitteratur skiller skarpt mellom *individuelle rettskrav* på den ene siden, og ytelser der denne retten er begrenset til det å *konkurrere om knappe ressurser*. Konkrete individuelle rettskrav finnes både i

⁸ De ulike velferdsordningene henger nært sammen ved at måten statlige rettigheter utformes har betydning for kommunesektoren. For eksempel kan de innstramninger som er gjort i uførepensjon og dagpengeordningen tenkes å øke kommunenes utgifter til sosialhjelp gitt at arbeidsledigheten øker. I 1998, da minstpensjonen ble økt med 12 000 kroner, fikk kommunene redusert sine utgifter til sosialhjelp (Kjønstad 2003).

opplæringsloven og folketrygdloven. Alle har rett til skolegang fra fylte seks, alle kan forlate arbeidslivet fra fylte 67 år, og retten til alderspensjon fra folketrygden gjelder alle uavhengig av yrkesdeltakelse. Begrunnelsen for at trygdesystemets har svært standardiserte rettighetsytelser er rettferdighetshensynet; like tilfeller skal behandles likt. Ressursavhengige rettigheter på den annen side utløses etter en faglig vurdering, der flere forhold vil spille inn. Det kan være økonomi, antallet søkere, eller de ulike søkeres behov eller diagnose. Vi har å gjøre med rettigheter som er underlagt både budsjettmessige prioriteringer, og tilbudets omfang. Vi skal kort se på hvordan enkelte konkrete rettighetsbestemmelser er utformet.

Tabell 5. Ulike varianter av rettighetsbestemmelser i lovgivningen

Vilkår		Innhold	
		<i>Faste regler</i>	<i>Vurderingspreg</i>
	<i>Faste regler</i>	Barnetrygd	Uførepensjon
	<i>Vurderingspreg</i>	Helsehjelp	Sosiale tjenester

Basert på Kjønstad og Syse 2001: s.94.

Kommunehelsetjenesteloven fra 1982 gir rett til «*nødvendig helsehjelp*». Formålsparagrafen slår fast at; «*Enhver har rett til nødvendig helsehjelp i den kommunen der han bor eller midlertidig oppholder seg*» (sitert i Kjønstad 2003: 347). Før var denne retten knyttet til begrepet øyeblikkelig hjelp, og i følge Kjønstad (Ibid) er retten til helsehjelp ikke ny, men en justering av tidligere rettigheter i trygdesystemet. Folketrygden ga tidligere rett til å få dekning for utgifter til legehjelp, fysisk behandling og andre helsetjenester, men da helsetjeneloven ble vedtatt ble samtidig refusjonsansatsene i trygdesystemet redusert og overført til kommunene som rammetilskudd. Det nye er at loven ikke bare gir rett til pengeytelser, men også helsehjelp. I forarbeidet til loven er det tatt ressursforbehold slik at kravet til kommunene begrenset både med hensyn til økonomi, personell og utstyr (Ibid).

Sosialtjenesteloven fra 1991 gir rett til sosiale tjenester, og i formålsparagrafen er det lagt opp til ambisiøse målsettinger; Loven skal; «*fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, forebygge sosiale problemer, bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og bidra til at den enkelte får mulighet til ... å ha en aktiv og meningsfylt tilværelsen i fellesskap med andre*» (Sitert i Kjønstad og Syse 2001: 42). Ambisjonsnivået går langt utover den gamle fattig-, forsorgs- og sosiallovgivning, som begrenset seg til å lindre økonomisk nød. I følge Kjønstad (2003:351) kan sosialtjenesteloven betraktes som en grunnlov for hele velferdsstaten fordi den signaliseres sterke ambisjoner for de vanskeligstilte. Imidlertid er rettssikkerhetsgarantien svakt formulert i loven, kriteriene for tildeling vurderingspregede, og klagemuligheten begrenset (Kjellebold 1997, Bernt og Kjellebold 2000). Sosialtjenesteloven gir rettskrav på økonomisk stønad og sosiale tjenester på et forsvarlig minstenivå, samt hjelp til rehabilitering. I følge Kjønstads (Ibid) er kommunenes spillerom stort både med hensyn til hvem som skal tildeles hjelp, og hvilken hjelp som skal gis. Kommunene er ikke rettslig forpliktet til fullt ut å realisere målsettingene i loven, og at loven

representere ikke en begrensning av betydning for det kommunale selvstyre (Ibid). Kjelle vold (1997) slår fast at trygghetsverdien i formålsparagrafen er avhengig av hvordan kommunene definerer forsvarlig minstenivå, og måten kommunene forplikter seg ovenfor dette. Sosialtjenesteloven er, som vi vender tilbake til, et eksempel på en lov der hensynet til det kommunale selvstyre har fått forrang fremfor den rettighetsmessige presiseringen. Dette har skapt debatt både i faglitteraturen og i flere offentlige utredninger (Kjelle vold 1997, Bernt og Kjelle vold 2000, NOU 2001:22).

Allmennhetstjenestene er kommunenes ansvarsområde mens staten, via eierskapet i helseforetakene, har ansvar for spesialisthelsetjenesten. For begge har *pasientrettighetene* betydning. I lov om pasientrettigheter fra 1999 er det et eget kapittel om «rett til helsehjelp», og utover retten til nødvendig helsehjelp inneholder loven bestemmelser om; *rett til vurdering, rett til fornyet vurdering, rett til valg av sykehus, og rett til individuell plan* (Kjønstad og Syse 2001: 209–224). I januar 2001 ble det innført en lovbestemt rett til nødvendig planlagt spesialisert helsehjelp, og fra 1. september 2004 blir pasientrettighetene ytterligere styrket ved at ordningen med fritt sykehusvalg utvides fra kun å omfatte offentlige sykehus til også å omfatte alle private sykehus som har avtaler med de regionale helseforetakene om fritt sykehusvalg. Samtidig vil pasienter med rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, herunder sykehusene, ha krav på at det fastsettes en frist for når de senest skal få denne hjelpen. Fristen skal være individuell og settes på grunnlag av en medisinsk vurdering av den enkelte pasient (Pressemelding Helsedepartementet 19.03.2004). Området preges av fremveksten av såkalte «forvaltningsmessige rettigheter», der retten til individuell plan er et eksempel. Dette betyr at rettigheten ikke nødvendigvis gjelder konkrete tjenester, men et bestemt produkt noe som selvsagt påfører kommunene både økonomiske og administrative kostnader.

Kjønstad og Syse (2001:188) mener pasientrettighetene er viktige fordi det er snakk om grunnleggende behov i vanskelige livssituasjoner. Det dreier det seg om å bli tatt vare på når man blir syk og trenger behandling, blir ufør på grunn av alder, eller utsettes for en ulykke som gjør at en får behov for pleie. Pasientrettighetene er sterkt forankret i velferdsretten, ambisjonsnivået er høyt og den verdimesse forankringen sterk. Imidlertid tas det også i pasientrettighetsloven ressursforbehold, eksempelvis ved at spesialisert helsehjelp ytes «*innen de grenser kapasitet setter*». Retten gjelder så lenge det er kapasitet ved offentlige innenlandske institusjoner eller hos annen tjenesteyter som sykehuseier har inngått avtale med (Feiring m.fl. 2002). I følge jussen betyr dette at det ikke foreligger et rettskav i juridisk forstand (Kjønstad 2003:349, Feiring m.fl. 2002). I følge Kjønstad har utviklingen av pasientrettighetene skjedd i et samspill mellom juridisk teori og rettspraksis, og at en i nye helsereformer er mer tilbakeholden når det gjelder rettighetspresisering. Kjønstads konklusjon er at helseprofesjonene fortsatt har en maktposisjon, som begrenser lokaldemokratiet langt mer enn rettighetene. Kjølstrød (2003) peker på at rettigheter kan ha en demokratiserende effekt på helsefeltet nettopp ved at de bidrar til å begrense profesjonsmakten. Den økte spesialiseringen av helse-tjenestene gjør dette spesielt viktig. Feiring m.fl. (Ibid) mener at den lovfestede retten til planlagt spesialisert helsehjelp har svekket pasientenes rettstilling snarere enn styrket dem. Begrunnelsen er todelt: For det første anga behandlingsgarantien i den tidligere ventelistegarantien en konkret tidsfrist for behandling (6 måneder), mens det i

pasientrettighetsloven kun slås fast at det skal settes en frist. For det andre kan sykehuseier i henhold til dagens lovgivning avslå behandling med henvisning til manglende kapasitet, en beslutning som pasienten i begrenset grad kan overprøve ved å klage.

I Opplæringsloven har rettighetstenkningen lange tradisjoner. For kommunene er det særlig reglene om spesialundervisning som har betydelig konsekvenser. Loven slår fast at barn, unge og voksne har rett til spesialundervisning, og i vurderingen skal det legges særlig vekt på elevens utviklingsutsikter (NOU 2001:22). Kommunene og fylkeskommunene fatter vedtak om spesialundervisning på grunnlag av en sakkyndig vurdering av den enkelte elev. Fagprofesjonene gis dermed stor innflytelse både med hensyn til hvem som får hjelp, og hvilket tilbud som gis (Lundeberg 2004). I praksis pålegger loven kommunene å innhente en sakkyndig vurdering fra ppt-tjenesten før vedtak treffes. Kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å gi en individuell begrunnelse når et vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen. Det må i slike tilfeller dokumenteres at eleven likevel får et opplæringstilbud som fyller retten til spesialundervisning. For elever som får spesialundervisning krever loven at det utarbeides individuelle opplæringsplaner. Elever med lese- og skrivevansker eller dysleksi er den største brukergruppen når det gjelder spesialundervisning.

Antallet rettighetsbestemmelser har utvilsomt økt de siste 20 årene, men rettskravet varierer sterkt mellom de ulike velferdslovene. På flere områder der kommunene har oppgaveansvaret tar det ressursforbehold, samtidig som reglene er vurderingspregede. Spesielt gjelder det sosialtjenesteloven og lov om pasientrettigheter (retten til helsehjelp). Dette er områder der kommunene har et stort spillerom innenfor de rammene som lovene setter. Når det gjelder rettigheter som styringsvirkemiddel har de i følge Kjønsstad og Syse (2001) den fordel at de, bedre enn skjønnsbaserte regler, sikrer at enkeltmennesket får dekket sine behov. Rettighetslovgivningen skal samtidig gjøre det lettere å ivareta nasjonal likhet, en forsvarlig minstestandard, og rettssikkerheten. Baksiden av medaljen er at vilkårene ikke alltid passer inn og at enkelte dermed kan falle mellom to stoler. Mens rettighetene innenfor den statlige velferdspolitikken primært dreier seg om individuelle overføringer, som utløses automatisk når visse situasjoner oppstår er rettighetene i den kommunale velferdspolitikken primært orientert mot tjenesteutøvelsen. Det betyr i seg selv at innslaget av skjønn må være betydelig, samtidig som det er grunn til å spørre om rettigheter er et godt styringsvirkemiddel i utformingen av velferdstjenester, som ofte krever pragmatiske løsninger, samarbeid mellom nivåer og sektorer, og smidighet i forhold til enkeltmottakere. I forlengelsen av dette er nettopp forholdet mellom demokrati, profesjonsmakt og individuelle rettigheter en særlig interessant problemstilling. I enkelte tilfeller ser det ut til at rettighetene styrker fagfolkens innflytelse, mens en i andre tilfeller kan se det motsatte. Kravet til sakkyndig vurdering om spesialundervisning i opplæringsloven gir eksempelvis profesjonene sterk innflytelse, mens fritt sykehusvalg representerer en motsatt trend. Når det er sagt så har vi her å gjøre med kompliserte politikkområder der fagstyre uansett vil ha stor innflytelse over politikktutviklingen, det være seg individuelt basert rettighetslovgivning eller ikke.

Hva gjør så rettighetene med politikken?

Politikkens rettsliggjøring, og rettsliggjøring av politikken

Maktutredningen mener rettighetsdemokratiet (eller tilleggsdemokratiet) vingeclipper det lokale selvstyre på to måter: a) flere politiske beslutninger enn før påvirkes og bindes opp av rettighetsbestemmelser istedenfor å være gjenstand for en fri offentlig debatt (*politikkenes rettsliggjøring*), og b) innflytelse og makt flyttes fra folkevalgte organer til domstoler eller rettsliknende institusjoner (*rettsliggjøring av politikken*).

Tesen om politikken tilbaketrekning er omdiskutert. Eivind Smith (24.11.2003) har, i en kommentarartikkel i Aftenposten, stilt seg kritisk til måten utredningen behandler det han kaller moteordet rettsliggjøring.⁹ Smith er spesielt opptatt av påstanden om at individuelle rettigheter fører til at rettsorganene overtar for politikerne, og den politiske debatten. Hans poeng er at rettighetsbestemmelser, som andre lover, er uttrykk for en ønsket politisk utvikling. Demokrati er ikke rettighetslovgivningens mål, men virkemiddelet som brukes for å sikre ytelse til de som oppfattes å ha et særlig behov for vern. Hege Skjeie (2003) har samme budskap, i sin dissens til maktutredningen. Rettighetspolitikk betraktes som et virkemiddel til individuell og kollektiv bemektigelse. Feiring (2004) har vært innom det samme, og pekt på at utredningen mangler en normativ begrunnelse for den konklusjonen som trekkes, og ser ikke at sosiale rettigheter også kan betraktes som en betingelse for et velfungerende demokrati gjennom at de svake løftes opp og gis de samme deltakelsesmulighetene som andre. Grunnleggende helsetjenester bør garanteres alle, fordi de hører til de virkemidler som gir rimelig sjanselighet og setter individer i stand til å delta i kollektive lokalpolitiske beslutninger (Ibid).

Smiths (2003) argument er at rettigheter i seg selv ikke binder politikken til masten. Hvis Stortinget endrer oppfatning kan rettighetene når som helst justeres eller oppheves. Velferdsytelser med et sterkt rettighetsvern er ikke fraværende fra den offentlige demokratiske debatt, men skaper ofte et sterkt politisk engasjement. Flere sentrale velferdsrettigheter i trygdesystemet har blitt strammet inn på 1990-tallet, og den politiske debatten i tilknytning til dette har vært sterk. Uførepensjon, attføringspenger, sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet har samtlige fått strengere adgangskriterier, reduserte ytelsesnivåer og kortere varighet (Kildal 2004). At ytelse har et sterkt rettighetsvern er ikke ensbetydende med at disse utelukkes fra offentlig debatt, og finner sin løsning i rettsapparatet.¹⁰

Bidrar så rettighetslovgivningen til at maktfordelingsprinsippet svekkes? Blir det foretatt vurdering av sentral politisk og prinsipiell betydning i rettsapparatet? I følge Maktutredningen har rettighetslovene «*flyttet makt og beslutningskompetanse fra folkevalgte*

⁹ Smith er derimot kritisk til EØS-avtalens konsekvenser for demokratiet. Begrunnelsen er at det er langt vanskeligere å korrigere en traktat enn bestemmelser i Grunnlov og lov. Han mener at 'utenforskapet i Europa er en konstitusjonell katastrofe' (Ibid).

¹⁰ Debatten i kjølvannet av pensjonskomisjonens innstilling er en god illustrasjon på dette. En skal lete lenger etter en utvalgsinnstilling som har mobilisert til et tilsvarende politisk engasjement (se NOU 2004:1).

organer til domstoler og andre rettsinstanser. De har også flyttet klientinteresser fra velferdsprofesjoner til advokater» (Østerud m.fl. 2003:111, se også Fimreite 2003).

Få er uenig i at rettsanvendelse innebærer tolkning, og at det foretas skjønnsmessige vurderinger. Feiring m.fl. (2002) mener påstanden om rettens politisering krever en nærmere presisering av hva politisering faktisk betyr. Forfatterne gjennomgår flere dommer som viser at rettsorganer sjelden foretar vurderinger av politisk karakter, samtidig som domstolene er bevisste på problemstillingen og tilbakeholdne med å vurdere det konkrete innholdet i en rettighet, eller grensene for hva som regnes som inngrep i etablerte rettigheter. Den såkalte FUSA-dommen benyttes ofte som eksempel på en domsavgjørelse som trekker opp grensen for hva som skal være minstestandarden for ytelser i henhold til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. En sterkt handikappet kvinne saksøkte hjemkommunen for brudd på retten til pleie og omsorg. Det domstolen prinsipielt sett tok stilling til var hvorvidt en kommune, ut fra økonomiske hensyn, kunne beskjære retten til sosiale tjenester. Dommen tolkes slik at enkeltmennesker har krav på et visst minimumsnivå av sosialhjelp uavhengig av den kommunale budsjettsituasjonen, og at dette er et spørsmål som domstolene ikke bare kan, men skal overprøve. Når det gjelder kravets innhold, viste dommen til Høyesterett, som tidligere har ansett dette som et rent politisk spørsmål. I dommen understrekes det videre at spørsmålet om hvordan rettskravet på minstestandarden skal gjennomføres, er opp til de politiske organer. Feiring m.fl. (Ibid) tolker FUSA-dommen slik at selv om det er en lovhjemmel i tilknytning til en velferdsrettighet, er det ikke gitt av domstolene foretar avveininger som er politiske. Hvis man mener at retten til en minstestandard av sosial trygghet er en forutsetning i en moderne velferdsstat, er avveiningen rettslig, ikke politisk (Ibid: 65).

Lundeberg (2004, Lundeberg og Solvang 2003) har analysert det økende antallet erstatnings søksmål mot skolen for mangelfull opplæring etter Opplæringsloven. Feltet har, uavhengig av de individuelle rettighetene, vært preget av sterk profesjonsinnflytelse. Årsaken til dette ligger nettopp i at loven verken anviser hvilke barn (og dermed diagnoser) som har rett til spesialundervisning, eller hvilke tiltak som eventuelt skal settes inn (Ibid). Analysene av rettssakene viser: a) at sakene prøves nettopp fordi loven gir et stort spillerom for skjønnsutøvelse, b) at et bestemt syn på læringsavvik favoriseres i domstolene (lese- og skrivevansker), mens mer sammensatte problemer faller utenfor (AAHD), og c) at det tradisjonelle fagstyre har funnet sin vei inn i rettsapparatet som meddommere i rettssalen. Juristene har ikke styrket sin posisjon på bekostning av den pedagogisk–psykologiske fagkompetansen i skolerettsakene, det er den tradisjonelle fagkompetansen som benyttes som rettens sakkyndige og meddommere. Utfallet av sakene viser imidlertid at rettsapparatet spiller en rolle i utformingen av skolepolitikken gjennom at rettskravet spesifiseres til visse typer læringsavvik.

Smith (2003) mener at spørsmålet om rettsliggjøring ikke kan gjøres til en kamp mellom jurister og lokalpolitikere, de reelle kampanene er Stortinget og kommunestyret (Aftenposten 24.11.2003). Problemet ligger ikke i jussen, men i flere av de politiske kinderegg stortingsflertallet vedtar. Stortinget ønsker seg nasjonal likhet og lokalt selvstyre samtidig, ambisjoner som trekker i ulike retninger. Problemet er at kommunene sitter igjen med ansvaret for å honorere rettigheter som Stortinget har

vedtatt, noe som i følge Smith (Ibid) er «*oppskriften på uklare ansvarsforhold*». Individuelle rettigheter kan vanskelig tolkes som et brudd med folkestyre som prinsipp, men heller som et klart uttrykk for et mer sentralisert folkestyre. Feiring m.fl. (2002) peker på at begreper som politikken tilbaketrekning, og politisering av rettsapparat, bør brukes med større varsomhet. Det er ikke entydig at enkeltindividets krav er styrket, samtidig som domstolene har vist tilbakeholdenhet med å prøve velferdsrettighetene.

Økt rettsaktivisme bidrar utvilsomt til at utviklingen av velferdspolitikken ikke bare blir et politisk prosjekt, men også et rettslig. Flere rettssaker tyder både på at a) flere oppfatter velferd som en rettighet (ikke som et tilbud) og b) at domstolene kan bli en viktigere aktør i løsningen av sentrale samfunnsspørsmål. Porsdam (2004) mener utviklingen kan ha sammenheng med at europeiske jurister har revidert deres syn ikke bare på forholdet mellom juss og politikk, men også på hva jussen og domstolene skal, og bør utrette.¹¹ Spørsmålet er hvordan dette skal tolkes. På den ene siden kan rettigheter, og økt rettsaktivisme, begrunnes demokratisk, ved at de øker sannsynligheten for at de vanskeligstilte blir hørt i den demokratiske prosessen og at vilkårlig saksbehandling korrigeres (Ibid, Lundeberg 2004). På den annen side handler dette prinsipielt sett om hvorvidt det er politikerne eller domstolene som er best egnet til å sikre borgernes fundamentale behov. Hvor mye makt skal politikerne overføre til jussen?

Rettigheter og lokalt selvstyre: Sosialtjenesteloven som eksempel

Sosialtjenestelovens rettighetsbestemmelser illustrerer godt spenningsforholdet mellom sentralisering (nasjonal standardisering gjennom individuell rettighetsfesting) og lokalt selvstyre (desentralisering). Utformingen av loven, og kommunens praktisering, har blitt viet oppmerksomhet av både jurister og i flere offentlige utredninger. Særlig har en vært opptatt av er å få fastsatt en nasjonal minstestandard for ytelsene, samt å styrke brukernes rettssikkerhet (Kjelle vold 2000, Bernt og Kjelle vold 2000, Lysestøl og Meland 2003, Kjønstad 2003, NOU 2004:18)¹². Deler av kritikken går nettopp på at staten (ikke kommunene) bruker hensynet til det lokale selvstyre som argument for ikke å styrke rettighetspreget og rettssikkerhetsvernet i loven.

Sosialtjenesteloven gir altså kommunene et særlig ansvar for de vanskeligstilte. Funksjonshemmede skal sikres samme levevilkår som funksjonsfriske, samtidig som generelle sosiale problemer skal forebygges og enkeltmennesker rehabiliteres. Kommunene har fått adgang til å pålegge klientene plikter, som antas å føre til rehabilitering

¹¹ Porsdam (2004:20) viser til en dansk sak der en arbeidsledig har tatt ut stevning mot staten med bakgrunn i at det oppfattes å være grunnlovstridig at staten har fratatt vedkommende arbeidsledighetstrygden fordi vedkommende ikke vil aktiviseres.

¹² Kjelle vold (1997) gjennomgår en rekke offentlige utredninger om temaet. Blant annet Sosiallovutvalget (NOU 1985:18), som mente det kommunale selvstyre ikke kunne være et avgjørende argument når likhet og rettferdighet talte for en normering av sosialstøtten.

(Kjølsrød 2003). Sosialstønaden er den eneste individuelle overføringen i velferdsstaten som ikke er statlig. Mens satsene i de statlige velferdsoverføringene, som vist, er de samme uavhengig av bosted, er dette ikke tilfelle for sosialhjelpen. Lysestøl og Meland (2003) viser for eksempel til at en stadig strammere kommuneøkonomi har gjort at sosialhjelpen er blitt en salderingspost i kommunebudsjettene, og det er store ulikheter i stønadsnivå kommunene imellom, og i enkeltkommuner over tid.¹³ Et svar på den økte ulikheten kom i 2001 da staten introduserte veiledende retningslinjer for utmålig av sosialhjelp, men det fulgte ikke penger med på lasset.

Mens økonomer og statsvitere har vært opptatt av ulikheten i selve stønadsnivået, har juristene fokusert på rettssikkerhetsaspektet (Kjelle vold 1997, Bernt og Kjelle vold 2000, Bernt 2001). Rettssikkerhetsbegrepet er, på linje med selvstyrebegrepet, et honnørord som det prinsipielt sett er lett å enes om at skal ivaretas. Ikke bare innholdet i offentlige beslutninger, men ikke minst måten de blir til på, har rettssikkerhetsmessig betydning. I lovverket ivaretas rettssikkerheten gjennom a) de formelle krav som stilles til rettsriktige avgjørelser (formell/prosessuell rettssikkerhet), og b) gjennom de materielle krav som stilles til beslutningens innhold (materie ll rettssikkerhet) (Kjønstad og Syse 2001:96–101). *Materie ll rettssikkerhet* sikrest best når lovverket er enkelt å praktisere og forutsigbart for borgeren. Skjønnsbestemmelser gir mindre veiledning for beslutningstakere, og kan føre til brudd på prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt (Ibid). *Forme ll rettssikkerhet* flytter oppmerksomheten fra beslutningens innhold, til selve beslutningsprosessen. Tas beslutninger av personer med tilstrekkelig fagkompetanse? Hvordan fungerer kontroll- og klageorganene? Et overordnet rettssikkerhetsmessig krav antas å være enkeltmenneskets rett til å anke beslutninger til en høyere instans.¹⁴

Statens styring av kommunenes praktisering av sosialtjenesteloven tar i bruk både materie ll og forme ll rettighetslovgivning (Kjelle vold 1997, Bernt og Kjelle vold 2000). Den enkelte har, som vist, rettskrav på sosial stønad når bestemte vilkår oppfylles. Tilsvarende bestemmelser rettes mot utøvelsen av tjenesten med at denne skal ligge på et forsvarlig minstenivå. De formelle rettigheter er ivaretatt i lovens bestemmelser om saksbehandlings- og klageprosedyrer. Kritikken mot lovgivningen har vært todelt: For det første at rettighetsbestemmelsene er for uklare med hensyn til når en person er i situasjon der han/hun har et rettskrav på støtte av et vist omfang, type og kvalitet. For det andre at kontrollen via klage er for svakt utbygget. Det kan klages til fylkesmannen, men han er gitt begrenset overprøvningskompetanse. Videre pekes det på at kontrollen med den kommunale sosialtjenesten gjennom tilsynsordninger er lite brukt. Bernt og Kjelle vold (2000) ser det som et paradoks at staten ved flere anledning ikke har sett det som problematisk å stille krav til organisering av sosialtjenesten gjennom krav til oppbygging, bemanning, og formelle planer, men bruker hensynet til det lokale selvstyret som argument mot å styrke den enkeltes formelle rettssikkerhet. Rettssikker-

¹³ Data fra Trondheim viser eksempelvis at realverdien av det en sosialhjelpsklient fikk våren 2003, var ca. 16 prosent mindre enn det vedkommende ville fått i 1995 (Lysestøl og Meland Ibid).

¹⁴ Sterkest vern finnes i trygderetten og i fylkesnemndene for sosiale saker (Kjønstad og Syse Ibid). Trygderetten tar stilling i trygdetvister, mens nemndene gjør vedtak om bruk av tvang i barnevernsaker, smittvern saker, alkohol saker og saker som knytter seg til psykisk utviklingshemmede. Her er det i mange tilfeller snakk om svært inngripende tiltak, og kravet til rettssikkerhet er derfor sterkt.

hetsgarantiene er, i følge forfatterne, langt svakere i sosialtjenesteloven sammenliknet med andre kommunale velferdslover. Eksempelvis gir kommunchelsetjenesteloven fylkeslegen full overprøvingskompetanse, og fylkesmannen har det samme etter barnevernloven.

Kjellevold (1997:8) spisser problemstillingen slik; «*I hvilken grad kan begrensninger i borgernes prosessuelle og materielle rettsikkerhet på dette området rettferdiggjøres ut fra hensynet til kommunalt selvstyre og prioriteringsfrihet*»? Hennes budskap er at hensynet til det kommunale selvstyre ikke kan betraktes som et godt nok argument mot at det formuleres en klarere materiell rettighetsbestemmelse som bedre gir uttrykk for de verdimeslige premissene i loven (ibid). Innvendingen er først og fremst at kommunalt selvstyre benyttes som et massivt og uspesifisert argument fra statens side (Ibid:66). Det konkretiseres ikke hvilke sider ved det lokale selvstyret som eventuelt svekkes – deltakelsen, effektiviteten, eller frihetsidealet? Når det gjelder demokratiargumentet, viser hun til at det i realitet ikke er lekfolkene i lokalsamfunnet som treffer avgjørelsene i enkeltsaker av denne typen, men fagpersonalet. Avgjørelsen om hvilken hjelp den enkelte skal få, og hvilke virkemidler som skal tas i bruk, oppfattes ikke som spørsmål for kommunalpolitikernes handlings- og prioriteringsfrihet. Det er fagprofesjonenes oppgave å vurdere hvor dårlig det står til med den enkelte, ikke politikernes. Demokratiargumentet har slik kun relevans hvis en mener at målene for sosialtjenesten skal defineres lokalt og ikke nasjonalt (Bernt og Kjellevold 2000:33). Brukerne av sosialtjenesten er heller ikke velgere i tradisjonell forstand, men klienter som står på utsiden av de politiske deltakelseskanalene. Intensjonen med loven betraktes å være demokratisk, å løfte de vanskeligstilte opp slik at de aktivt skal kunne delta i samfunnslivet. Bernt og Kjellevold (ibid) mener at effektivitet er et sterkt argument for kommunalt ansvar, særlig gjelder det behovet for samordning og å finne lokale løsninger på enkeltmennesker problemer. Men, det kan ikke brukes som argument mot at staten definerer hva som skal være et minste forsvarlig levestandardnivå landet sett under ett. På samme måte betraktes kommunenes prioriteringsfrihet som viktig i forhold til å utvikle gode lokale tjenestetilbud utover minstestandarden. Kort sagt, intensjonen med sosialtjenesteloven er at det å definere gulvet for sosialhjelpen skal være et nasjonalt politisk spørsmål, ikke et lokalt (Bernt og Kjellevold 2000).

Kjønstad (2003) mener rettighetene i sosialtjenesteloven er betydelige, men at de svekkes ved at det statlige klageorganet er vingeklippt. Nettopp ved tildeling av sosiale tjenester, som anses å være grunnleggende for den det gjelder, mener han at argumentet for full klagekompetanse er sterkt. Bernt (2001:171) slår fast at prosessuelle rettsikkerhetsgarantier stadig er noe som først og fremst brukes for å verne tradisjonelle liberalistiske verdier – næringsutøving og eiendomsutnyttelse, samt de universelle økonomiske rettighetene som ligger i folketrygdloven. I følge Bernt og Kjellevold (2000) preges sosialtjenestefeltet av statlig styringsvegring, ikke statlig detaljstyring. Klarere rettighetsbestemmelser er nødvendig for å sikre målene om økonomisk og sosial trygghet, likeverd, rehabilitering og formell rettsikkerhet. Kjellevold (1997:95) spør om «*vi verner det kommunale selvstyret og kommunenes legitimitet ved å opprettholde en svak rettslig regulering av det nederste sikkerhetsnett for borgerne*». Det antydes at den reelle begrunnelsen for at det lokale selvstyre har fått forrang i utformingen av rettighetsbestemmelsene i sosialtjenesteloven er av økonomisk karakter (Ibid). Ved at rettighetsbestemmelsene,

verken når det gjelder stønadsnivå eller rehabiliteringsopplegg, spesifiseres kan staten holde utgiftene til sosialhjelp nede. Hagen og Sørensen (2001:81–82) viser til at hvis kommunene hadde fått refundert utgiftene til sosialhjelpsklienter, så kunne det svekket incentivene til å tilbakeføre klienter til yrkeslivet.

Presset i retning av sterkere individuell rettighetsfesting på sosialtjenestefeltet er sterkt. Tre offentlige utredninger har nylig vært innom temaet. I NOU 2001:22, *Fra bruker til borger*, slås det fast at en overordnet barriere for integreringen av de funksjonshemmede i samfunnslivet ligger i spenningsfeltet mellom det kommunale selvstyre og individuelle rettigheter. Utvalget går inn for at mennesker med funksjonsnedsettelse bør ha et rettskrav på sosial- og helsetjenester som går utover det å dekke nødvendige behov, og som gir disse gruppene en mulighet for aktiv deltakelse i samfunnslivet. Utvalget foreslår at det eksisterende regelverket gjennomgås og at mennesker med nedsatt funksjonsevne får de samme rettighetene som andre (Ibid: 25–26). I tillegg foreslår utvalget at det opprettes et eget kontrollorgan på feltet, med navnet Tilsyn for funksjonshemmedes rettigheter. I en høringsuttalelse til utredningen foreslår Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) en rekke individuelle rettigheter, blant annet at foreldre med funksjonshemmede barn bør få klarere rettigheter når det gjelder avlastning, støttekontakt og omsorgslønn og at fylkesmannens prøvingskompetanse i klagesaker utvides til også å omfatte kommunens skjønnsuttalelse (FFO Høringsuttalelse). Både FFO, og utvalget, viser til Sverige der «Lag om stöd og service til vissa funktionshindrade» – som virker parallelt med sosialtjenesteloven – gir sterkere rettigheter til visse grupper av funksjonshemmede. Reformen har bidratt til å bedre levekårene for de funksjonshemmede, men samtidig har bruttokostnadene for de svenske kommunene økt med 100 prosent den siste fem års perioden (Svenske Kommuneförbundets nettside). Problemstilling som diskuteres er velkjent, Riksdagen beslutter, men stiller ikke opp med pengene.¹⁵

En annen forskerutredning, ledet av Jørn Rattsø, har vurdert utformingen av *en ny arbeids- og velferdsforvaltning* (se NOU 2004:13). Gruppen går inn for at det etableres en statlig etat for arbeid og inntekt, en statlig etat for pensjoner, samtidig som kommunene beholder ansvaret for sosialhjelpen, men at det samtidig innføres en statlig arbeids søkerstønad for sosialhjelpsmottakere (de som i dag faller utenfor dagpengeordningen). Utredningens argument for fortsatt kommunalt ansvar er først og fremst at en statlig overtakelse vil skape samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune, samtidig som en overføring av sosialhjelpen til en etat for arbeid og inntekt vil bety at oppgavene forskyves fra det å få folk i aktivt arbeid til det å håndtere sosiale problemer (Ibid).

Endelig har Bernt-utvalget (NOU 2004:18), *Lovutvalget for bedre harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivning*, foreslått å styrke de individuelle rettighetene og rettssikkerheten i loven. Blant annet foreslår utvalget at: a) lov om kommunehelsetjenester og sosialtjenesteloven slås sammen, b) kommunene skal ha plikt til å utarbeide individuelle planer for brukerne, c) at klagereglene forenkles ved at det kun kan klages til Fylkesmannen, samtidig som kommunene skal ha en frist på fire uker til å

¹⁵ I Sverige ser rettighetsfestingen ut til å ha gått lenger en tilfelle er i Norge. Blant annet er det innført rett til barnehageplass fra ett års alder, og alle arbeidsledige har rett til barnehageplass. Det er også innført makspriser både i eldreomsorgen og i barnehagene.

oversende klagen, d) at Fylkesmannen gis full overprøvingskompetanse (inkludert det kommunale skjønn) og e) at det bør innføres et krav om faglige minstestandarder for både sosial- og helsetjenester.

Oppsummerende kommentarer

Temaet i dette notatet har vært de individuelle sosiale rettighetenes omfang, innhold, og demokratiske konsekvenser. Individuell rettighetslovgivning er et sterkt statlig styringsvirkemiddel, der hensikten med lovgivningen har vært å dekke grunnleggende sosiale behov. Maktutredningen reiser viktige prinsipielle spørsmål når det gjelder de demokratiske konsekvensene av individuell rettighetslovgivning, og konklusjonene i utredningen er både omfattende og pessimistiske. I følge Karvonen (2004) er avstanden mellom de konklusjonene som trekkes i sluttrapporten, og det empiriske fundamentet for stort. Øvrig litteratur viser at det er behov for å nyansere konklusjonene, samtidig som det må mer kunnskap til.

Til tross for at omfanget av individuell rettighetslovgivning i velferdssektoren har økt er det ikke entydig at dette har styrket enkeltmenneskets rettstilling (Feiring m.fl. 2002). Rettskravet for flere bestemmelser i den kommunale velferdspolitikken er langt mer skjønnspregede enn tilfelle er for rettighetene innenfor det statlige rettighetssystemet. At det kommunale rettighetsregime i sterkere grad preges av vurderingsartede regler gjør at det nettopp gis rom for lokale politiske, og faglige, styringsmuligheter. Det økte antallet rettssaker på dette området viser at tolkningsmulighetene lokalt er store. Hvilke behov skal dekkes? Og, hva betyr forsvarlig? Hva gir rett til et bestemt tilbud? I juridisk faglitteratur betraktes sosialtjenesteloven som særlig kontroversiell. Ambisjonene som trekkes opp i lovteksten anses ikke å stå i stil med den kommunale praktiseringen, samtidig som staten vegrer seg fra å ta ansvar. Spørsmålet om kommunenes rolle i velferdspolitikken er mer et ideologisk, enn et faglig spørsmål. Uansett, så er det behov for mer kunnskap om hvorvidt individuelle sosiale rettigheter er et godt og treffsikkert styringsvirkemiddel i velferdspolitikken, særlig gjelder dette utforming av de kommunale velferdstjenestene. Bidrar rettighetsfesting til at en lettere når de mottakerne en har til hensikt å bistå, eller skaper rettighetslovgivningen en stiv og lite fleksibel velferdspolitik?

Maktutredningens påstand om at rettighetslovgivningen tømmer politikken for innhold er for enkel. Individuelle rettigheter er en villet politikk fra stortingsflertallets side, samtidig som denne typen rettigheter gjerne bidrar til politisk mobilisering og debatt. Dette viser 1990-tallets debatt om det universelle statlige rettighetssystemet (uførepensjon, arbeidsledighet). Rettigheter, og standardkrav, innenfor den kommunale velferdspolitikken er ikke bare en ønsket politisk utvikling, det er bestemte partiers vilje som slår igjennom. Venstresiden og Fremskrittspartiet går for strammere statlig styring, mens høyresiden er mer tilbakeholden (Sørensen 2004, Hansen m.fl. 2000, Fimreite m.fl. 2004). Det lokale selvstyre spiller en forsvinnende liten rolle når Stortinget diskuterer nye velferdsreformer, her er det brukerne som står i fokus (Sørensen 2004). Sørensen (Ibid:170) mener at styringen av kommunene preges av «en knipetangsmanøver, der

venstresidens ambisjoner om et høyere tjenestenivå begrenses av Høyres og Arbeiderpartiets ønske om å kontrollere kommunale skattesatsen.

Maktutredningens problematisering av domstolene som fremtidens politiske møteplass er prinsipielt sett viktig. Et lovverk med store tolkningsmuligheter åpner, i motsetning til et standardisert og formalisert rettighetssystem, for økt rettsaktivisme (Lundeberg 2004). Når sakene først havner i retten hevder enkelte at retten viser tilbakeholdenhet med hensyn til å foreta konkrete politiske vurderinger, som ikke er i tråd med lovverkets intensjoner (Feiring m.fl. 2002). Lundeberg (2004) viser imidlertid, med bakgrunn i det økte antallet rettssaker på skolefeltet, at domstolene spiller en rolle i den skolepolitiske utviklingen. Det er visse tolkninger av loven (diagnoser) som vinner fram i retten, på bekostning av andre. Fagfeltets profesjoner har, som meddommere i disse sakene, fått en ny arena å spille på. Maktutredningen reiser her viktige prinsipielle spørsmål: Hva betyr økt rettsaktivisme for demokratiet? Er det domstolene eller folkevalgte organene som er best skikket til å fortolke lovverket?

Med hensyn til rettighetslovgivningens generelle demokratiske konsekvenser er tolkningsmulighetene ikke bare flere, de er også motstridende.

For det første er få uenige i at individuelle rettigheter på kommunesektorens ansvarsområde betyr at folkestyret sentraliseres. Individuelle rettigheter begrenser kommunenes politiske og økonomiske spillerom. Men, den kommunale velferdspolitikken preges ennå av velferdslover der kommunene har et spillerom. Desto mer standardiserte rettighetene blir, desto større andel av kommunenes utgifter vil imidlertid gå til å innfri rettigheter, og desto mindre vil handlefriheten bli. Problemet antas å kunne bli større hvis rettighetene blir mer sjenerøse, samtidig som de gis til så mange at selv små økonomiske svingninger gjør at det kan stilles spørsmålet ved rettskravet som sådan (Wetterberg 2004). I den svenske debatten er det nettopp finansieringen av rettighetene som står sentralt i debatten. Prinsippet om at den som beslutter også bør plukke opp regningen anses som en løsning på problemet (statlig fullfinansiering) (SNS 2004). Det er rimelig å anta at Stortinget ville vist større reformtilbakeholdenhet på kommunenes vegne, hvis de var forpliktet til å betale det gildet egentlig kostet.

For det andre er forholdet mellom individuelle rettigheter, fagstyre og demokrati en sentral, og uavklart, problemstilling. Kjønstad (2003) peker på at profesjonsmakten i dag utgjør en større begrensing på kommunenes handlefrihet enn rettighetslovgivningen. I tillegg ser det ut til at enkelte rettigheter bidrar til å begrense den faglige innflytelsen, og slik styrke mulighetene for folkevalgt styring. På den annen side kan rettigheter også gi profesjonene stor innflytelse, for eksempel gjennom krav om sakkyndige vurderinger. På dette feltet er det behov for et bedre kunnskapsgrunnlag, men hypotesen med bakgrunn i denne gjennomgangen er at faginnflytelsen vil variere de enkelte velferdslovene i mellom. Uansett, det er rimelig å anta at domstolene spiller en betydelig mindre rolle i iverksettingen av velferdspolitikken enn det velferdsprofesjonene tradisjonelt har gjort, og gjør (Lundeberg 2004).

For det tredje, og i forlengelsen av foregående punkt, kan individuelle rettigheter virke demokratiserende for det enkelte mennesker i møte med det offentlige forvaltningsapparatet, enten det er som klienter eller brukere av offentlige tjenester. Rettigheter kan gi økt forutsigbarhet, og redusere profesjonenes makt i møte med enkeltmennesker.

For det fjerde kan individuelle rettigheter, og bruk av domstolene, betraktes som en betingelse for et velfungerende demokrati. Formålet med velferdsrettigheter for de svakstilte er gjerne å legge til rette for at alle skal gis samme mulighet til å aktivt delta i samfunnslivet. I et slikt perspektiv ses fordelingen av velferdsgoder på som en betingelse for den enkeltes mulighet til å ikle seg rollen som samfunnsborger. Bruken av domstolene i velferdspolitikken kan på samme måte tolkes som et demokratisk sunnhetsstegn. Rettens funksjon kan nettopp være å fungere som arena der overgrep i offentlig regi kan prøves og eventuelt korrigeres. Men, som Lundeberg (2004) har pekt på, rettsapparat kan kun løse individuelle problemer, de kollektive må løses innenfor rammene av det politiske systemet.

Forholdet mellom velferdsstat og lokalt selvstyre er en av de store og vanskelige demokratiutfordringene. Begge kan oppfattes som moralske prosjekter, og har sterke verdimeslige forankringer. Det er bred enighet om at kommunene må spille en viktig rolle i utviklingen av velferdsytelsene, samtidig som det er bred støtte til prinsippene som ligger til grunn for velferdsstaten. Problemet for kommunene er at velferdsytelsene trekker en stadig større andel av ressursene, samtidig som velferdslovgivningen preges av sterkere statlig styring. Spørsmålet er selvsagt hvordan en skal komme ut av denne klemmen, individuelle rettigheter er neppe svaret. I følge Bernt (2001:41) er det snakk om en frontkollisjon mellom to styringsparadigmer: a) selvstyreidealet som vil avskaffe standardkrav, og b) den klassiske velferdstekningen som mener standarder under et visst minstenivå strider mot grunnleggende velferdsstatlige verdier. For Bernt er likhet og trygghet for de svake et nasjonalt ansvar, mens redningen for kommune som politiske institusjoner ligger i at staten overtar ansvaret for de tunge velferdsoppgavene (Ibid). Stat–kommune debatten kan imidlertid betraktes som en (Bernt 1998); «*røyksky rundt den egentlige problemstilling – hvor sterkt og tett er vi villig til å gjøre det velferdsstatlige sikkerhetsnett rundt borgeren?*» Er velferdsstaten overmoden? Hvem er velferdsstatens målgrupper – de vanskeligstilte eller middelklassen? Og, kan absolutt likhet i det hele tatt oppnås? En debatt om velferdsstatens grenser, nedslagsfelt, og likhetskrav kunne vært langt mer klargjørende, enn den stadige sektorpolitiske knivingen mellom staten og kommunesektoren.

Litteratur

- Arter, David (1999) *Scandinavian Politics today*. Manchester: Manchester University Press.
- Backe-Hansen, Elisabeth (2003) «Utfordringer for den kommunale velferdspolitikken, med velferdstiltak for barn og unge som case». Notat til Kommunens Sentralforbund 14.03.2003.
- Berg, Paul Olav (2004) «Staten som distriktspolitisk aktør», i Knut Bjørn Lindkvist (red): *Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bergmark, Åke (2001) «Den lokal välfärdsstaten? Decentraliseringstrender under 1990-talet», i SOU 2001:52: *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm.
- Bernt, Jan Fridthjof (1998) «Nasjonale standarder og kommunalt selvstyre i velferdsstaten». Innledning i seminarserien «Rett, demokrati og velferdsstat». Bergen, LOS-senteret 3. april 1998 (Lysarkpresentasjon).

- Bernt, Jan Fridthjof (2001) «Kveler velferdsstaten kommunaldemokratiet?», i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lekmannsstyre under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof (2001) «Rettsikkerhetsbegrepet og kampen om velferdsstatens verdigrunnlag», i Jussbuss (red.): *Tvers igjennom lov til seier*. Oslo. (Tilgjengelig i fulltekst på Lovdatas betalingsbase).
- Bernt, Jan Fridthjof og Alice Kjellevoid (2000) «Velferdsstat, rettsikkerhet og kommunalt selvstyre», i Kjønstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove: *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagborforlaget.
- Davidsson, Lars (2004) *Kammare, kommuner och kabinet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Post-Industrial Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Feiring, Eli (2004) «Normative spørsmål i velferdsforskningen». Foredrag Norges Forskningsråd, Rokkansenteret UIB, 18–19 mars 2004.
- Feiring, Eli, Synne Sæther Mæhle og Hilde Wisløff Nagell (2002) «To myter om rettighetsfesting av velferdspolitikken», *Retfærd* 99 (4).
- Fimreite, Anne Lise (2001) *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-Senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne Lise (2003) *Det hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 8 2003.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo og Tommy Tranvik (2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 50. Oslo: Unipub.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars (2004) *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Bergen: Rokkansenteret, Rapport.
- Føllesdal, Andreas (2000) «Læring og likeverd: Bør skolen sikre likhet?», *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 1: 17–31.
- Grønlie, Tore (2004) «Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans». Foredrag Kommunal- og regionaldepartementets etatslederkonferanse 09.01.2004.
- Hagen, Terje og Jørn Rattsø (200) «Trenger vi kommunene? », *Aftenposten* 01.07.02.
- Hagen, Terje og Rune Sørensen (2001) *Kommunal organisering*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, Tore (2000) «Policyanalyser – har kommunepolitikken noen konsekvenser?», i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, Tore, Sissel Hovik og Jan Erling Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBRs PIUSS-serie 3–2000.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (1994) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Karvonen, Lauri (2004) «Review of Scandinavian Power Studies», *Scandinavian Political Studies*, 27 (4).
- Kildal, Nanna (2004) «Velferdsstaten: For alle eller bare dem som yter?», *Velferd*, 9 (2).
- Kjellberg, Francesco (1995) «The Changing Values of Local Government», i H. Teune (red.): *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences. Local Governance Around the World*.
- Kjellevoid, Alice (1997) *Rettigheter, statlig styring og kontroll i sosialtjenesten*. Prosjektrapport. Høgskolen i Stavanger.
- Kjellevoid, Alice (2000) «Bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser», i Asbjørn Kjønstad, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevoid og Harald Hove: *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjølørød, Lise (2003) «En tjenesteintens velferdsstat», i Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red): *Det norske samfunn* (4.utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kjønstad, Asbjørn (2003) «Rettighetslovgivning og kommunalt selvstyre», *Lov og Rett*, 42 (6).

- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2001) *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, Rettsikkerhet, Trang*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- KOU 2003:3: *Velferd, Virkelighet og Visjoner. Mot bærekraftige kommuner*. KS. Sluttrapport.
- Lov av 21. mai 1999 nr 30, «Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett» (menneskerettsloven).
- Lundeberg, Rindal Ingrid (2004) «Rettsliggjøringens makt. Noen empiriske og normative forutsetninger», *Nytt Norsk Tidsskrift* (kommer).
- Lundeberg, Rindal Ingrid og Per Solvang (2003) «Uaktsomhet ved dysleksi», *Spesial Pedagogikk*, 03/04.
- Lyestøl, Peder Martin og Eilef A. Meland (2003) *Velferdsstatens Økonomi. Innføring i samfunnsøkonomi for helse- og sosialfagsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, Per (2003) *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Myrvold, Trine Monica (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatoriskusjon*. Oslo: NIBR Prosjektrapport 2001:1.
- NOU 1985:18: *Lov om sosiale tjenester m.v.*
- NOU 1990:13: *Forslag til ny lov om kommunene og fylkeskommunene*.
- NOU 2001:22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*.
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati*.
- NOU 2004:1: *Modernisert folketrygd*.
- NOU 2004:13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning, Sammendrag*.
- NOU 2004:18: *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*.
- Næss, Sturle (2003) *Ikke helt etter planen. Dokumentasjonsrapport om hjelpetrequende eldres erfaringer før og etter Handlingsplan for eldreomsorg*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 1 2003.
- Panican, Alexandru og Sune Sunesson (2004) «Det skiftede værdet av rettigheter», *Ansvarsprosjektet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet.
- Petersson, Olof (2003) «Den sista maktutredningen?», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20 (4).
- Porsdam, Helle (2004) «Den konstitusjonelle vendig i Danmark og Europa og dens amerikanske rødder», *Politica*, nr. 1 (februar).
- Rose, Lawrence og Per Arnt Pettersen (1995) «Borgerdyder og det lokale selvstyre: politisk liv og lære blant folk flest», i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere. Festskrift til Fransesco Kjellberg*. Oslo: TANO.
- Skjeie, Hege (2003) «Særutalelse», i NOU 2003:19: *Makt og Demokrati*. Oslo.
- Smith, Eivind (2003) kronikk i *Aftenposten* 14.11.03.
- SOU 2001:52: *Välfärdstjänster i omvandling*. Stockholm.
- SNS Författningsprojekt (2004) *Slutsatser och sammanfatning*. SNS Demokratiråd.
- Sørensen, Rune (1989) «Det kommunale demokrati. En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler», *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 3.
- Sørensen, Rune (2004) «Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet», *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, nr. 2.
- Tranvik, Tommy og Per Selle (2003) *Farvel til Folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Westerhäll, Lotta Vahlne (2004) «Rättigheter och svensk social trygghet – en rättslig analys av utvecklingen från 1950-talet och framåt», i: *Ansvarsprosjektet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet.

Wetterberg, Gunnar (2004) «Historien, ekonomin och rättigheterna», i Anne Lise Fimreite et al: *Medborgare eller målsägare*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkauib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2004

- 1-2004** *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004** *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004** *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004** *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004** *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004** *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004** *Renate Støretvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004** *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004** *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004** *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske incentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004** *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004** *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004** *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004** *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004** *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004** *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004** *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.

2003

- 1-2003** *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003** *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003** *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003** *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørsgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003** *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003** *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.

- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveissrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgeard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.

- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.