

# SOSIALE INDIKATORER ER VÅRE ØYNE INN I DET KOMPLEKSE

av professor Else Øyen, Universitetet i Bergen

## INNLEDNING

Drømmen om å forstå det komplekse menneske og det komplekse samfunn som omgir det, er ikke av ny dato. Til alle tider har det vært gjort forsøk på å utvikle indikatorer som på en enkel måte skal gi en innsikt som ellers krever langvarig observasjon og dyptpløyende analyse. Lesing i hånden og stjernerne, og forestillinger om at øynene avspeiler personligheten, hører til kategorien av lett tilgjengelige indikatorer som skal fortelle oss noe om det komplekse mennesket. "Folkets vilje" forsøker man å omskrive gjennom sinnrike valgprosedyrer. Rasistiske uttrykk og andre stereotyper beskriver kjennetegn som antas å gjelde for en hel befolkning. Mens gutter med uflidd hår, damer i pels, en adresse er signaler som vi daglig omdanner til indikatorer på personlighet, status, ønskverdighet, eller det moralske forfall i befolkningen.

Men det finnes også mer systematiske og vitenskapelig baserte fremgangsmåter for å utvikle indikatorer som speiler samfunnsforhold og fordelingen av levekår i befolkningen. Økonomene har etter hvert en lang tradisjon, nasjonalt og internasjonalt, for å måle bevegelser i en befolknings inntektsfordeling. Derfra avledes betraktninger om ulikhet, både innen et land og mellom land. Medisinerne har utviklet indikatorer for dødelighet som brukes til å si noe om den generelle helsetilstanden og levekårene i en befolkning. Statsviterne har utviklet indikatorer for deltakelse i politikken, som overføres til vurderinger av demokratiets styrke. Sosiologene har utviklet sosiale indikatorer som dekker en rekke samfunnsområder, fra utdanning og arbeid til sosiale problemer og velferd.

Det er ikke tilfeldig hvilke indikatorer som velges. Det er en tendens til at de indikatorer som velges, avspeiler det samfunn de oppstår i, og de samfunnsmessige og intellektuelle problemer som til enhver tid står på dagsorden.

Det er derfor heller ikke tilfeldig at det har utviklet seg en egen tradisjon for levekårsforskning basert på indikatorer som avspeiler sentrale verdier innen den nordiske velferdsstaten.

Som vi skal se i det følgende, er det flere grunner til at levekårsforskningen har fått så gode vilkår innen den nordiske velferdsstaten. Behov for kontroll går her hånd i hånd med behov for rettferdighet. Det offentlige har fått stadig større ansvar for befolkningens velferd, og behovet for tilbakemeldinger er stort hvis tiltakene skal virke etter sin hensikt. Samtidig må det dokumenteres at rettferdigheten skjer fyllest, at de som trenger det får hjelp, og at ingen får mer enn de skal ha. Det er en finstemt balanse som levekårsrapportene bidrar til å opprettholde. Men det er ikke uten videre enighet om hvilke levekår det skal legges størst vekt på, og levekårsrapportene bidrar direkte og indirekte til politiseringen av de fordelinger som legges til grunn for økonomiske prioriteringer. Det skjer direkte gjennom de fakta som legges frem, og indirekte gjennom de valg det gjøres av ulike levekårsindikatorer.

Det demonstreres tydelig gjennom de fire nordiske levekårsundersøkelsene som gjennom valg av ulike levekårsindikatorer utviklet fire ulike profiler. Det skyldtes først og fremst at forskere og politikere hadde ulike hensikter med sine undersøkelser. Og

gjennom valg og vektlegging av ulike levekårskomponenter bidro undersøkelsene til å styre politikeres og andres oppfatning av befolkningens levekår og velferd.

## DE SVENSKKE LEVEKÅRSUNDER- SØKELSENE

Svenskene var først ute med en omfattende levekårsundersøkelse, og den opprinnelige målgruppen var de lavtlønte og deres problemer. Mandatet kom fra den sosialdemokratiske regjeringen i 1965, og sentrale politiske støttespillere innen LO og forskningen fikk hovedansvaret for å få frem kunnskaper som kunne gi en ny forståelse for hvordan lavtlønnsproblemer kunne angripes (SOU 1970:34).

Økonomiske spørsmål sto sentralt, men de ble meget snart supplert gjennom *det utvidete ressursbegrep* (Øyen, 1992a). Det teoretiske begrepsapparatet ble hentet fra den britiske sosialfilosofen Richard Titmuss som var opptatt av individets egne muligheter for å påvirke sine livsvilkår. For å få dette til måtte individet utstyres med ressurser i form av kunnskaper, fysisk og psykisk energi, og sosiale nettverk, i tillegg til tilstrekkelige økonomiske og materielle ressurser. Et individs levekår kunne derfor bestemmes ut fra hvor store individuelle ressurser han eller hun rådde over.

Ut fra denne tankegangen ble det utviklet ni sentrale levekårskomponenter: helse, ernæring, boforhold, familieforhold, utdanning, arbeidsforhold, økonomi, politisk deltakelse og deltakelse i fritidsliv. Hver av disse komponentene ble operasjonalisert gjennom et sett med spørsmål, og nærmere seks tusen mennesker ble intervjuet i den første levekårsundersøkelsen (Johansson, 1970; Låginkomstutredningen, 1971).

I den følgende levekårsundersøkelse ble levekårskomponentene utvidet og presisert. Helse, for eksempel, var fortsatt en sentral ressurs, men også adgangen til helsetjenester ble nå betegnet som en ressurs, idet det var

underforstått at adgangen til helsetjenester ikke var likelig fordelt i befolkningen. På bakgrunn av den stigende kriminalitet ble sikkerhet for liv og eiendom føyd til som en annen ressurs, mens økonomi som ressurs ble modifisert av de til enhver tid herskende konsumbetingelser (Johansson, 1980: 25-28).

Den grunnleggende ideologi bak undersøkelsene var et ønske om å oppnå større likhet og rettferdighet i den svenske velferdsstaten. Underveis ble denne ideologien videreutviklet.

Individet skulle styrkes slik at det kunne bli en fullverdig "medborger" og delta i det "representative demokrati" (op.cit.: 12-21). Kravene om større økonomisk rettferdighet ble utvidet med krav om større politisk rettferdighet. Utdanning ble sett som den sentrale ressursen fordi den både økte individets materielle og immaterielle kår og la forutsetninger for medborgerskap. Den sosialdemokratiske ideologien om "folkhemmet" var blitt avløst av en visjon om det aktive mennesket som skulle få anledning til å utfolde seg innen alle samfunnslivets sfærer.

En del av ideologien hvilte også på tiltroen til "social engineering". Ved å bruke sosial rapportering som et instrument for å eksponere ulikhetene, skulle det dannes grunnlag for politisk handling som kunne angripe urettferdighetene. Levekårene til spesielle grupper som innvandrere, de som bodde dårlig, eldre, dobbeltarbeidende kvinner m.v. ble skilt ut for å gjøre dem synlige. I neste omgang dannet disse opplysninger så grunnlag for spesifikke helse- og sosialpolitiske tiltak - så vel som grunnlag for vår tenkning omkring disse grupper.

Da resultatene ble publisert, oppsto det svære diskusjoner. Folk nektet simpelthen å tro at det sto så dårlig til i velferdsstaten som undersøkelsen ga uttrykk for. Forskernes metodologiske kvalifikasjoner ble trukket i tvil, og det var lenge usikkert om levekårsundersøkelsene burde fortsette.

Forskerne selv tumlet også med metodologiske problemer, om enn av en noe annen art. Dels hadde de problemer i forhold til sin egen ideologi, og hvor langt de skulle gå i å fremkalle handling i det de kalte "anvendt velferdsforskning". Dels hadde de konkrete måleproblemer i avveiningen av de ulike indikatorers styrke. Dels hadde de foran seg et stort arbeid med å presisere hypotesene som lå bak valg av variabler og å utvikle videre de sosiale indikatorene. Regjeringen tok problemene alvorlig. Det ble opprettet et eget professorat innen anvendt velferdsforskning, og levekårsundersøkelsene ble lagt innen et forskningsmiljø.

Store deler av den opprinnelige diskusjonen omkring disse spørsmål er blitt borte underveis. Det er vel få som vil trekke inn begreper som "medborgerdemokrati" når de i dag sitter med tabeller over sosiale indikatorer i OECDs publikasjoner, indikatorer som først så dagens lys i de svenske levekårsundersøkelsene.

## DE NORSKE LEVEKÅRSUNDER- SØKELSENE

De norske levekårsundersøkelsene var inspirert av de svenske. Også her var det en arbeiderpartiregjering som utformet et mandat for å kartlegge "de reelle levekår for forskjellige grupper", "analysere årsaken til de ulikheter en måtte finne", og "legge særlig vekt på å se de forskjellige faktorer i sammenheng". Oppdraget ble i 1972 gitt til et forskermiljø med nær tilknytning til partiet. Rent umiddelbart syntes dette ikke å ha noen betydning, annet enn å sikre ressurstilgangen og å sørge for at resultatene ble satt på den politiske dagsorden.

Også i de norske undersøkelsene ble levekår sett på som et sett av individuelle ressurser, men i tillegg trakk man inn de arenaer hvor ressursene kan komme til anvendelse. Resonnementet var at en ressurs bare har verdi dersom den kan omsettes eller brukes på en arena. En utdanningsressurs kan for eksempel brukes både på arbeidsmarkedet og i det

politiske liv. Men utdannes det for mange medisinere, synker verdien av utdanningsressursen på arbeidsmarkedet. En arena kan karakteriseres ved ulike strukturelle egenskaper som påvirker resultatet av den enkeltes aktivitet på arenaen. Lønnssystemer er et eksempel på en strukturell egenskap ved en arena som arbeidslivet, mens karakterer er en egenskap ved utdanningsarenaen. Ved å trekke inn arenabegrepet rettes oppmerksomheten mot de sosiale prosessene som betinger ressursfordelingene, mer enn mot individuelle egenskaper (NOU 1976: 28, kap.1).

Det er også i dette skifte av fokus man finner den ideologiske bakgrunn for undersøkelsene. På den ene siden går forskerne langt i å legge en stram akademisk ramme for prosjektet. Her er det nitid analyse og begrepsutvikling. Det flørtes ikke med noen "anvendt forskning". Det understrekes tvert om at forskerne står fritt i forhold til sine oppdragsgivere. Referanser til medborgerdemokrati og nye visjoner for velferdsstaten finnes ikke. Man unngår begrepet politiske ressurser og bruker i stedet politisk arena (Ringén, 1973). På den andre siden er man opptatt av å finne frem til operasjonelle forklaringsmodeller, dvs. modeller som gir innsikt i mulige måter å påvirke levekår og ulikhet på. Det innebærer også at man leter etter årsaker som kan påvirkes gjennom politiske beslutninger. Komponentene i det utvidete ressursbegrep lar seg vanskelig avveie og det kreves til dels drastiske politiske inngrep i ulikefordelingene for å få til endring. Ved å rette oppmerksomheten mot strukturelle egenskaper ved arenaene, flyttes fokus fra individ og omfordeling til struktur og kollektive forhold.

I den videre oppfølging bæres disse tanke-skjemaene videre, men vanskene med å operasjonalisere arenabegrepet og utvikle sosiale indikatorer for de ulike arenaene, medfører at denne del av modellen tones ned.

## DEN NORDISKE LEVEKÅRSUNDER- SØKELSEN

Den nordiske levekårsundersøkelsen var en motsats til det "materielle" og "upersonlige" ressursbegrepet i de svenske og norske undersøkelsene. Initiativet til undersøkelsen kom fra en sentral finsk samfunnsforsker, Erik Allardt, som hevdet at disse levekårsundersøkelsene bidro til å gi et ensidig bilde av hva som skaper velferd for den enkelte. Forsøkene i de svenske og norske undersøkelsene på å rette oppmerksomheten mot fordelingene mer enn mot personene, gjorde det nødvendig å utvide velferdsbegrepet. Allardt delte sitt velferdsbegrep i tre komponenter: "å ha", "å elske" og "å være". "Å ha" dekket de materielle ressurser som kom til uttrykk gjennom levekårsbegrepet. "Å elske" var et uttrykk for de sosiale relasjonene individet deltar i og den måten behovet for vennskap, kjærlighet og nærhet dekkes på. "Å være" ga uttrykk for menneskets mulighet for å delta i samfunnet og for dets selvrealisering. Bare ved å nyansere velferdsbegrepet og la også de to andre dimensjonene komme til uttrykk gjennom sosiale indikatorer, var det mulig å synliggjøre sentrale verdier i den nordiske velferdsstatsmodellen.

Allardts tankeskjema ble lagt til grunn for en større nordisk undersøkelse som sammenliknet de ulike former for velferd i Norden (1975).

Omtrent på samme tid laget Siri Næss en norsk undersøkelse som tok sikte på å måle livskvalitet. Begrepet var en utvidelse av det individuelle ressursbegrepet og besto av fire komponenter: menneskets opplevelse av å delta i meningsfulle aktiviteter; opplevelse av å være verdifull og å mestre sine omgivelser; opplevelse av nærhet og samhørighet i forhold til andre mennesker; og opplevelse av en grunnstemning av glede og fravær av angst (1974).

Både Allardts og Næss' tilnærminger har satt spor etter seg i den videre utvikling av sosiale indikatorer. Det man derimot ikke har fått, er en oppfølgende diskusjon av hvor grensene for velferdsstatens ansvar går, og i hvilken grad

det offentlige er i stand til å gjøre mer enn å legge forholdene til rette for bedre livskvalitet.

## DE DANSKE LEVEKÅRSUNDER- SØKELSENE

Innen den danske undersøkelsen prøvde man seg med enda en ny variant for å få et inntak til levekårsbegrepet. De individuelle ressurser utgjorde fortsatt den grunnleggende komponent. Men påvirket av den nordiske undersøkelsen ble det utviklet en teoretisk ramme for ressursenes betydning i samspillet med andre mennesker. Hovedtanken var at ressurser både kan utvikles og ødelegges i møtet med andre mennesker. Det sosiale nettverk ble operasjonalisert som familie-relasjoner, arbeids- og fritidsrelasjoner, og relasjoner til det øvrige samfunn gjennom politiske og andre organisasjoner.

Arenabegrepet fra den norske undersøkelsen ble nevnt bare i forbigarten. I stedet ble det utviklet et begrepsapparat omkring det fysiske, økologiske og økonomiske miljø som de individuelle ressursene kan både påvirke og påvirkes av. Eksempler på slike miljøer var bolig- og lokalsamfunnsmiljø, arbeidsmiljø, trafikkmiljø, fritidsmiljø og konsumentmiljø. Det er vanskelig å se at det er annet enn navnet som skiller når den danske undersøkelsen vektlegger miljøbegrepet og den norske undersøkelsen vektlegger arenabegrepet. Innen begge undersøkelser ble det tatt sikte på å beskrive omgivelsene på en selvstendig måte, dvs. uten at det er individene selv som beskriver sin opplevelse av lokalmiljøet eller arbeidsarenaen. Men i begge undersøkelser blir det for komplisert, både å innhente selvstendige data og å kople slike data sammen med indikatorene for individuelle ressurser. Resultatet ble da også en fokusering på de indirekte mål for miljøets kvaliteter slik det enkelte individ selv rapporterte.

Initiativet til undersøkelsen kom dels fra Lavindkomstkommissionen, dels fra forskermiljøet i Socialforskningsinstituttet.

Underveis konkretiseres målsettingen til at undersøkelsen skal belyse fordelingen av velferd mellom grupper hvor det er ønskelig med mindre forskjeller. Som eksempler på slike grupper nevnes kjønn, sosialgrupper, generasjoner, regioner, sivilstandsgrupper, nasjonaliteter/raser, inntektsgrupper, typer jobb, familiestørrelse, og eiere og leietakere (Hansen, 1978/79).

## HVA KAN VI I ETTERTID SI OM LEVEKÅRSUNDERSØKELSENE?

Når man i dag skal prøve å vurdere levekårsundersøkelsene, kan det pekes på flere slags avkastninger.

Først og fremst bidro levekårsundersøkelsene til å legge et grunnlag for sosiale indikatorer som gikk utover de økonomiske indikatorer for levekår som hittil hadde rådd grunnen. I forarbeidene til undersøkelsene ble det bygd opp et analytisk grunnlag for bruken av ulike indikatorer som satte fart i utviklingen av sosiale indikatorer langt utover de nordiske grenser.

Samtidig medvirket undersøkelsene til utviklingen av den samfunnsvitenskapelige og politiske tenkningen omkring individuell velferd og velferdsstaten. Velferdsbegrepet ble dekomponert i søkingen etter sosiale indikatorer, og grunnleggende filosofiske og etiske spørsmål ble satt på dagsorden når verdien av ulike velferdskomponenter ble sammenliknet. Hva var egentlig det gode liv, i hvilken grad skulle politikken brukes til å fremme livskvalitet, og hvilke kriterier skulle anvendes for å fastlegge nedre grenser for levekår? Øvre grenser for levekår ble i liten grad berørt i diskusjonene. Det kom først på et senere tidspunkt da økologiske synspunkter ble en del av debatten.

Undersøkelsene bidro også til at mange løse tanketråder omkring den offentlige sosial- og overføringspolitikken ble systematisert omkring ressursbegrepet. Dikotomien "ressurssvak-ressursterk" ble et allemansord og en lettvinnt forklaring med sterkt symbolsk

innhold. Årsaksforklaringene til at individet var ressurssvakt, ble i større grad flyttet fra personen til fordelingsmekanismene. I neste omgang ble begrepet en bumerang fordi det ble stigmatiserende å være underlagt en så generell kategori som det å være svak på et helt spekter av uspesifiserte og attraktive ressurser.

Men også på andre områder bidro undersøkelsene til å strukturere vår tankevirksomhet. De sosiale indikatorene ble satt sammen på en måte som avspeilte hvor "godt" vi gjør det i Norge. Det lå (og ligger fortsatt) en slags utviklingsoptimisme i valget av sosiale indikatorer som peker mot nye mål, fremskritt, prestasjoner og suksess. "Taperne" blir dermed sett i lys av ønskelige levekår som de ikke har oppnådd. Man kunne like gjerne tenke seg en levekårsundersøkelse (og her er det den danske undersøkelsen som kommer nærmest) som systematisk bygger sine sosiale indikatorer på ikke-ønskelige levekår. Eksempler på slike negative ressurser er påvirkninger av støy, løsemidler og farlige avfallsstoffer, overdrevent alkoholforbruk i familien, påtvunget omsorgsansvar for sterkt pleietrengende familiemedlemmer, trafikkfarlig skolevei for barna, dårlig lekemiljø, mv. Mange av disse forhold overlates til spesialundersøkelser som ikke settes sammen i et oversiktlig sett med indikatorer som sikrer kontinuerlig rapportering. Samtidig er det denne typen forhold som ligger best til rette for politiske inngrep. Men kanskje det er vanskelig for det norske samfunnet å leve med et slikt selvbilde?

## INSTITUSJONALISERING AV SOSIALE INDIKATORER

Underveis er de sosiale indikatorene og nye levekårsundersøkelser blitt videreført gjennom Statistisk sentralbyrå (SSB). Det gir grunn til både glede og bekymring. På den ene siden er det viktig å organisere innsamling og systematisering av data på en slik måte at det sikres lange tidsrekker av sosiale indikatorer og data som er

sammenliknbare på tvers av landegrenser, institusjoner og tidsepoker. Dermed legger den sosiale rapportering grunnlag for opinion og politisk handling. Og det er mange land som misunner Norge det arbeid som gjøres gjennom SSB.

På den andre siden er det viktig å være klar over at de institusjonaliserte levekårsundersøkelsene også bærer i seg kimen til sementering. Behovet for standardisering av de sosiale indikatorene innebærer en stadig gjentakelse - som selvfølgelig må komme til fortrensel for nye indikatorer og nye måter å fremstille sosiale fenomener på. Over tid vil det også være en tendens til å skyve nye og mer teoretisk begrunnede problemstillinger i bakgrunnen når indikatorene produseres i et miljø som er løsrevet fra forskningsmiljøene. Roos og Roos advarte allerede i 1977 mot det de kalte "byråkratisering og kolonialisering av levekårsforskningen" (s.12).

En annen type dilemma kommer til syne gjennom *Sosialt utsyn* (1989) hvor SSB gir en samlet fremstilling av nordmenns levekår over tid. Her gis det for eksempel uttrykk for et verdivalg når det skrives at "Ulikhetsbeskrivelser er like viktige som elendighetsbeskrivelser", og "levetårsbeskrivelser må (også) omfatte det gode liv" (s.10). I samme åndedrett skrives det at "Vi har i liten grad kunnet belyse levekårene for de gruppene som kanskje er aller dårligst stilt" (s.11).

Et noe mer kamuflert verdivalg ligger i et utsagn om forskjeller vs. ulikhet. Her heter det at "Forskjeller mellom folk blir først og fremst et problem når de skyldes andre forhold enn fritt valg ---", og "Om en er sosialt isolert eller ikke, er et levekårsproblem, men om en velger å omgås venner, naboer eller familie er et uttrykk for livsstil" (s.10).

Ut av dette kan man lese flere grunnholdninger. Dels kommer det tydelig til syne en forutsetning om at mennesket kan velge fritt, blant annet hvem det vil være sammen med. Det tilsvarer ikke erfaringene fra moderne samfunnsvitenskap. Fattigdom kan blant annet forstås som en marginalisering

hvor de som har få ressurser, settes utenfor og ikke koples inn på sosiale nettverk som vil kunne øke deres ressurser (Øyen, 1992b). Dels kommer det frem en favorisering av det man kan kalle den individuelle modellen. Når livskvalitet defineres som et resultat av det enkelte individs egne valg, flyttes oppmerksomheten bort fra ressursfordelinger og strukturelle forhold og knyttes i stedet til det enkelte individs ansvar og skyld for sine levekår. Dels kan man hevde at gjennom en understreking av det frie valg blir forståelsen av hvilken livskvalitet som kan fremmes kollektivt, uteglemt.

Indirekte har SSB dermed bygd inn holdninger i sine sosiale indikatorer som man kanskje ikke hadde ment å gjøre.

## DEN NYE ULIKHETEN

I løpet av 80-årene har det norske samfunnet gått gjennom endringer som fra flere hold oppleves som bekymringsfulle. Godefordelingene, eller kanskje vi heller skal kalle det ulempefordelingene, synes å ha fått nye profiler. Inntrykkene oppsummeres ofte som en fremvekst av ny-fattigdom og ny ulikhet. Oppfatningen farges selvfølgelig av den økte arbeidsledigheten. Senest har vi sett det i diskusjonen mellom en fremtredende SV-politiker som hevder at forskjellene har økt gjennom 80-årene, mens den sittende kommunal- og arbeidsminister med utgangspunkt i SSB-beregninger og regjeringens langtidsprogram hevder at det ikke er blitt større forskjeller, og at alle har fått det bedre (Dagbladet 28.februar, 4.mars og 8.mars 1993).

Men hvem har rett, og hvordan kan man bruke sosiale indikatorer til å belyse uenigheten?

Vi står her overfor to spørsmål: Det ene er hvorvidt ulikheten er større enn før, og det andre er hvorvidt ulikheten har i seg nye elementer i forhold til før.

Igjen er det valget av sosiale indikatorer som påvirker hvilke nyanser som kommer frem i forekomsten av ulikhet og de prosesser som skaper ulikhet.

#### Har *omfanget* av ulikhet økt?

Her er det nærliggende å ta utgangspunkt i SSBs levekårsindikatorer og se hvordan de har utviklet seg over tid. De kan analyseres hver for seg, eller de kan settes sammen i ulike indekser for å få et mer samlet bilde av befolkningens livssituasjon eller levekårene til spesielle grupper.

Kommunal- og arbeidsministeren velger rene økonomiske indikatorer når han viser til SSBs indikatorer for inntekt. Den ene indikator er husholdningenes inntekt etter skatt, den andre deres disponible inntekt (gjengitt i Langtidsprogrammet, Tabell 15.4.1a). Om vi sammenlikner tallene fra 1982 med 1990, har det ikke vært noen forandring. De ti prosent i befolkningen med lavest inntekt hadde i 1982 en inntekt som i snitt var fem og en halv gang så liten som de ti prosent av befolkningen som hadde høyest inntekt. Bildet var akkurat det samme i 1990. Statsråden synes derfor å ha sine ord i behold.

Trekker vi derimot inn tallene for 1986, merker vi at gruppen med de laveste inntekter økte sine inntekter i forhold til 1982, mens de med de høyeste inntekter minket sine inntekter. (Det var ingen endringer for de øvrige inntektsgrupper.) Men deretter gikk det igjen nedover bakke med de laveste inntekter som i 1990 var vendt tilbake til nivået for 1982. Tilsvarende var de høyeste inntekter igjen oppe på nivået for 1982. SV-politikeren synes derfor å ha sine ord i behold med hensyn til siste halvdel av 80-årene.

En annen oversikt i langtidsprogrammet viser at for husholdningene samlet steg den reelle inntekten med 16 prosent fra 1982 til 1990 (Figur 15.4.1a). Om vi holder oss til dette, så har statsråden fortsatt sine ord i behold.

Men fullt så enkelt er det ikke. Dels brukes det her standardiserte "forbruksvekter" som gir ulike medlemmer i husholdningen ulik vekt.

Faglig hersker det uenighet om verdien av denne type vekting og det er allmenn enighet om at selv små endringer i slike vekter, slår ut i helt ulike inntektsfordelinger (Nelson, 1992). Dels er det vanskelig å få tak i eksakte data på dette område. Dels er det et spørsmål om denne typen indikator gir et adekvat grunnlag for inntektsfordelinger for ulike grupper.

Men vel så viktig er det grunnleggende spørsmål om hvilke fordelinger som gjemmer seg innen gruppene, og den innbyrdes relasjon mellom gruppene.

Om man nå forutsatte at alle grupper hadde en reell inntektsforbedring på 16 prosent, så vil det likevel være en økt inntektsmessig forskjell mellom gruppene fordi de som starter med en lav inntekt, vil få sine 16 prosent av den allerede lave inntekten, mens de som har høye inntekter fra før, kan legge et enda større absolutt beløp på toppen av denne inntekten. Avstanden mellom bunnen og toppen er dermed økt, selv om "alle grupper har fått økt sin materielle velstand".

Samtidig kan man sette spørsmålstegn ved verdien av den økte velstanden for lavinntektsgruppene som vil møte høyere priser på et marked som tilpasser seg den økte velstand i samfunnet ellers.

Men hvordan stemmer alt dette med resultatene av en fersk undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå, som konkluderer med at det bare har vært en minimal prosentvis øking i antall fattige husholdninger i den siste halvdel av 80-årene? Den samme undersøkelsen viser også at gjennomstrømmingen i fattigdomskategorien er så høy, at etter to år er det bare en fjerdepart av de som var fattige i 1986, som fortsatt kan klassifiseres som fattige i 1988 (Epland og Korbøl, 1992).

Er det så at den reelle fattigdommen ikke har økt? Eller skal man utfordre det fattigdomsbegrepet som brukes, dvs. inntekter lavere enn 50 prosent av den gjennomsnittlige inntekt? Hva skjer for eksempel når fattigdomsdefinisjonen endres

slik at man bare inkluderer inntekter som er lavere enn 40 prosent av den gjennomsnittlige inntekt? En undersøkelse gjort av EF viser at antallet fattige innen EF faller fra 50 millioner til 26 millioner dersom man beveger seg fra den førstnevnte til den sistnevnte definisjonen (Bradshaw, 1992).

Endringer i den øvre del av fordelingen gir også nødvendige referansepunkter for å vurdere endringer i omfanget av den økonomiske ulikheten. Dette er kanskje Townsends viktigste poeng i hele hans store fattigdomsundersøkelse (1979, p.926). Når de øvre grenser for inntektsfordelingen i en befolkning tøyes, økes opplevelsen av større ulikhet, også om den faktiske levestandard er forbedret.

Det synes å være et paradoks at opplevelsen av fattigdom øker når det blir flere rike, mens opplevelsen av rikdom øker når det blir flere fattige.

#### **Har tidsdimensjonen betydning for synet på ny ulikhet?**

Når man vurderer om det er blitt større ulikhet, er det nødvendig samtidig å vurdere innen hvilket tidsrom omfanget av ulikhet antas å ha forandret seg. Statsråden valgte en tiårsperiode, mens den politiske motstanderen refererte til en femårsperiode. Hadde de begge valgt en tjuårsperiode, hadde de risikert å være enige.

Begge valgte å se bakover i tid. Men det er også mulig å se fremover i tid, for eksempel i forhold til neste generasjon. Da må man blant annet ta stilling til hvordan den større likheten som er skapt gjennom velferdsstaten, vil bidra til å skape større ulikhet blant de som om et par tiår vil måtte betale for de som nå er middelaldrende.

Ulikhet er også en del av en livssyklus. Inntekter varierer over livsløpet. Hvordan skal slike temporære variasjoner bygges inn i bildet av den nye ulikheten? Hvordan skal man inkorporere både kortvarige og langvarige perioder med lav inntekt i et nyansert oversiktsbilde av ulikhet bygd på sosiale

indikatorer?

#### **Har ulikheten blitt synliggjort fordi nye grupper er blitt trukket inn i en ulikhet som oppleves som uakseptabel?**

Her er det ikke vanskelig å svare et klart ja. Nye grupper som ikke hører til i de tradisjonelle arbeidslediges rekker, er blitt satt utenfor arbeidslivet. Det er tilstrekkelig å nevne de hundrevis av nye ledige som ble skapt gjennom bankkrisen, kraftige økinger i sosialhjelpsutbetalingene på Oslos vestkant, og ledere og nestledere fra 80-årene som ikke lenger er å finne i ledersjiktet. Mange av disse gruppene er knyttet til organisasjonslivet og har god adgang til medier og politikere. Deres muligheter for å skaffe seg tilleggsgoder innen velferdsstaten øker når de kan påkalle urettferdighet og økende ulikhet. På den ene siden opplever de en reell forverring av sine økonomiske levekår. På den andre siden ligger gevinsten i å påberope seg forverringen. Det er en strategi som bare virker der hvor det er en arena for å overføre goder.

Over tid struktureres samfunnets oppfatninger av den måten disse gruppene definerer ulikhet på. Når definisjonene får tilstrekkelig gjennomslag, er de vanskelige å korrigere gjennom empiriske påvisninger. Det er godt stoff for media å bære frem historier om nedadgående mobilitet, og lesere forledes til å generalisere til forestillinger om økt ulikhet.

Men slike definisjoner har også en bakside. Over tid vil de påvirke det samlede ressurstilfang for den enkelte i negativ retning, både fordi vedkommende vil bli fanget inn av sin egen argumentasjon, og fordi omgivelsene vil bli påvirket av det negative bildet.

#### **Kan nye ulikheter forklares ved hjelp av nye variabler som er grunnleggende annerledes enn de som ligger i de sosiale indikatorer som hittil har vært i bruk?**

For øyeblikket overskygger arbeidsledigheten hele vår tenkning, og arbeidsledigheten analyseres både som avhengig og uavhengig variabel. Ulikhet betraktes som en slags

overordnet kategori hvor resultatene av arbeidsledigheten samles. Jo mer arbeidsledighet desto større ulikhet antas det å oppstå på en rekke dimensjoner. Men innen forskningen synes det ikke å være tatt i bruk nye variabler som kopler sammen arbeidsledighet og ulikhet på nye måter. Det legges større vekt på psykologiske variabler enn før, men heller ikke de er nye i forhold til de variabler som ble introdusert av Næss (1974) og Allardt (1975).

Tidligere var mye av forskningen rettet inn mot ulikheter mellom kvinner og menn. Men forskningen om ulikhet mellom kjønnene er nå glidd over i et roligere leie, og heller ikke den er i løpet av 80-årene tilført nye variabler som forklarer ulikhetene.

De tre nye oppmerksomhetsområdene, innvandring, homofili og barns livsvilkår, har avfødt ny forskning hvor ulikhet står sentralt. På den ene siden sammenliknes de tre gruppene med det øvrige samfunn, med utgangspunkt i de tradisjonelle ulikhetsvariablene. På den andre siden trekkes det inn variabler som er spesifikke for de tre gruppene. Disse gruppene har sin egen rasjonalitet, og har på samme tid behov for å verne om sin ulikhet og å redusere sin ulikhet. For innvandrere gjelder det å opprettholde visse kulturelle ulikheter - som da i tur og orden hindrer reduksjonen av andre ulikheter. For barn gjelder det å få aksept for rett til egen kropp, rett til et ufarlig miljø, rett til omsorg, rett til adgang til begge foreldre. Ulikhet mellom barn er et sentralt forskningstema - som så i neste omgang faller tilbake til tradisjonelle variabler når ulikhetene skal forklares. For homofile gjelder det å oppnå samme rettigheter og aksept som heterofile, og ulikhetene mellom de to gruppene tar i stor utstrekning utgangspunkt i "moralske" variabler, dvs. variabler som er mer eksplisitt normative enn det sosiale indikatorer vanligvis gir uttrykk for.

Det er tvilsomt om nye ulikheter kan forklares ved hjelp av slike nye variabler. Deres største verdi ligger sannsynligvis i at de utvider arsenalet av variabler som kan legges inn i det utvidete velferdsbegrep.

Er det *prosessene* som skaper ulikhet som er blitt annerledes eller nye, mens ulikhetsfenomenet stort sett er det samme som før?

Det sentrale spørsmål her er om de prosessene som skaper de forskjellige slags ulikhet, er grunnleggende nye prosesser, om det er nyoppdagede prosesser, eller om det stort sett er de samme prosesser som gjør seg gjeldende i de mange sammenhenger hvor ulikhet skapes.

Det er ikke utviklet sosiale indikatorer som systematisk fanger opp de ulikhetsskapende prosesser, og mye av denne informasjonen er derfor basert på forskning som direkte og indirekte knytter an til slike problemstillinger.

Årsaksforklaringene finnes nå som før i sosiale strukturer, næringsliv og organisasjoner, og i det enkelte individs ressurser og på den spesifikke arbeidsplass. De som arbeider med tiltaksforskning, for eksempel, sammenlikner enten ulikheter mellom de som omfattes av velferdstiltaket med de som ikke omfattes av tiltaket, eller ulikheter blant de som omfattes av tiltaket. Tiltaket blir sett på både som et instrument for å dempe ulikhet og for å skape ulikhet. Arenabegrepet brukes i liten grad, men arenaens/tiltakets strukturelle egenskaper står i fokus.

De mer overordnede teorier er sjelden en del av denne type ulikhetsundersøkelser. Klasseperspektivet er forsvunnet ut av den samfunnsvitenskapelige forskningen. Lagdelingsperspektivet pendler mellom en forenklet operasjonalisering av yrke/økonomi og den mer kompliserte og omfattende operasjonalisering av et individs samlede ressurser. Konfliktmodellene har veket for diffuse maktteorier.

## AVSLUTNING

Samfunnet undergår stadig endringer gjennom bevisste politiske tiltak så vel som gjennom påvirkninger innbakt i samfunnstrukturen. Alle endringer innebærer en restrukturering

av hierarkier som frembringer nye mønstre for ulikhet. Det er ingen tvil om at den nordiske likhetsmodellen ble utfordret i 80-årene. Ytterpunktet for den øvre del av inkomstfordelingen ble stadig presset oppover (og presset har fortsatt inn i 90-årene, i alle fall symbolsk, gjennom de statlige spillegevinster i millionklassen). Det synes mer uklart hva som har skjedd i forhold til den nedre del av inkomstfordelingen.

Denne "diskrimineringen" i innsyn i inntektsfordelingen skyldes blant annet at de nåværende sosiale indikatorer er for grove til å fange opp de små fluktuasjoner i inntekter som forekommer blant dem med lavere inntekter. For de med lave inntekter kan selv små endringer (i f.eks. husleie, transportutgifter, arbeidsinntekt, skatteomlegging, sosialhjelp) få deres personlige økonomi til å falle sammen. Det er også blant dem med lavere inntekter vi finner den mest heterogene gruppen, både mht. skiftende inntekter og stadier i livssyklusen. Heller ikke slike skifter er det lett å fange opp verken med selvrapporterte eller sekundærbaserte sosiale indikatorer som samles inn med lange mellomrom.

Nye utfordringer for de som skal arbeide

videre med sosiale indikatorer, ligger også i å utvikle indikatorer der hvor årsaksforklaringene finnes. Levekårsforskerne forsøkte seg med arena- og miljøbegreper, men kom til kort. Miljøforskerne har kommet langt i å utvikle indikatorer for det fysiske miljø. Økonomene rår fortsatt grunnen med relativt enkle indikatorer som legger fundamentet for den politiske kursen. Sosiale indikatorer med utgangspunkt i de strukturer hvor samfunnsmessige problemer skapes, vil være et bedre og mer pålitelig instrument for politiske styring.

Men den som ønsker å utvikle sosiale indikatorer for å måle ulikhet, begir seg inn i et politisk og metodologisk minefelt. Det gjenstår mye arbeid for å få frem sosiale indikatorer som på en mer presis og dyptpløyende måte avspeiler den komplekse velferdsstaten og ulikhetene. Men det gjenstår også mye arbeid for at bruken av sosiale indikatorer skal foregå i saklige former. Utviklingen av en mer bevisst ramme for valg og utforming av indikatorer er en vei å gå. Presentasjonen av en slik ramme sammen med indikatorene er et annet skritt i samme retning. Sosiale indikatorer kan gjerne være våre øyne inn i det komplekse, men det er ingen grunn til å stirre seg blind på dem.

## LITTERATUR

**Allardt, Erik, 1975:** Att Ha, Att Älska, Att Vara. Argos, Lund.

**Bradshaw, Jonathan, 1992:** "Why and how do we study poverty in industrialized western countries? Various approaches to the study of poverty". SSB konferanse om fattigdom, november 1992.

**Dagbladet 1993, Gunnar Berge, 28.februar; Kristin Halvorsen, 4.mars; og Gunnar Berge, 8.mars.**

**Epland, Jon og Leif Korbøl, 1992:** "Duration of Poverty in Norway in the 1980s. Some Longitudinal Results from the Norwegian Socio-economic Panel (NSP)". SSB konferanse om fattigdom, november 1992.

**Hansen, Erik Jørgen, 1978/79:** Fordelingen av levekårene. Bind I-V. Sosialforskningsinstituttet, København.

- Johansson, Sten, 1970:** Om levnadsnivåundersökningen. Almqvist & Wikströms Förlag, Stockholm.
- Johansson, Sten, 1980:** Institutets välfärdsforskning och dess fortsättning. Institutet för social forskning, Stockholm.
- Kompendium on Låginkomstutredningen, 1971:** Arbetsgruppen för låginkomstfrågor, Stockholm.
- Langtidsprogrammet 1994-1997.** St.meld.nr.4.
- Nelson, J.V., 1992:** "Methods of estimating equivalence scales; An empirical investigation". Review of Income and Wealth, 38:295-310.
- NOU 1976: 28,** Levekårsundersökelsen.
- Næss Siri, 1974:** "Psykologiske aspekter ved livskvalitet". Arbeidsrapport nr.11. INAS.
- Ringen, Stein, 1973:** "An Introduction to the Level of Living Study". Arbeidsnotat 23, Levekårsundersökelsen.
- Roos, Barbara og Jeja-Pekka, 1977:** "Välfärdsforskning och levnadssättningsforskning". Sociologisk Forskning, pp.1-13.
- Rødseth, Tor, 1975:** "Noen prinsippsspørsmål i Levekårsundersøkelsen". Arbeidsnotat 61, Levekårsundersøkelsen.
- Statistisk sentralbyrå:** Sosialt utsyn 1989
- SOU 1970:34,** Svenska folkets inkomster.
- Townsend, Peter, 1979:** Poverty in the United Kingdom. Penguin, Middlesex.
- Øyen, Else, 1992a:** "Velferd", kap.6 i Else Øyen (red.), Sosiologi og ulikhet. Universitetsforlaget, Oslo.
- Øyen, Else, 1992b:** "Some basic issues in comparative poverty research", International Social Science Journal, pp.615-626.