

Sosialpolitikk som manipulering av sosial avstand

ELSE ØYEN

Det kan falle vanskelig å få et noenlunde samlende perspektiv på alle de aktiviteter som settes i verk på grunnlag av sosialpolitiske målsettinger. Dette henger for en stor del sammen med at disse aktiviteter har vært lansert og begrunnet av til dels nokså ulike ideologiske grupperinger i samfunnet, og at de har oppstått i brytningen mellom mange ulike syn og som løsninger på ofte dyptgripende interessekonflikter.

Jeg skal i det følgende fremsette noen tanker om hva det er som skjer i de konkrete situasjoner der sosialpolitiske tiltak utformes, og prøve å begrunne den oppfatning at utformingen skjer på basis av en modell av samfunnet hvor dimensjonen *sosial avstand* spiller en fremtredende rolle. Jeg skal også argumentere for det syn – og det er i høy grad tentativt – at sosialpolitikk dreier seg om manipulering av sosial avstand.

Hva er sosialpolitikk?

Behovet for en avgrensning og legitimering av den sosialpolitiske virksomhet i forhold til andre arbeids- eller ansvarsområder må være stort, for det er mange som i tidens løp har forsøkt seg med definisjoner av hva sosialpolitikk er eller bør være. Selv om det ikke alltid gjøres eksplisitt, ligger det i de fleste av disse definisjonene forutsetninger om at det ifølge visse rettferdighetskriterier bør finne sted (eller faktisk finner sted) offentlige eller halvoffentlige omfordelinger av ressurser til fordel for ulike grupper i samfunnet. Historisk avspeiler definisjonene av sosialpolitikk de skiftende teorier om årsakene til sosiale problemer, og vi ser hvordan individualistiske forklaringsmodeller etter hvert er blitt erstattet av forskjellige typer av strukturelle forklaringsmodeller, slik at søkelyset mer rettes mot de systemprosesser som frembringer problemene.

En type definisjoner spesifiserer hjelpetiltak til spesielle grupper som målet for den sosialpolitiske virksomhet. Det gjelder for eksempel den klassiske definisjon av sosialpolitikk som tiltak til forbedring av arbeiderklassens levekår.¹ Etter hvert som klasseskillene har fått en annen og mer diffus karakter, har det oppstått avgrensingsproblemer, og sosialpolitikk er blitt sett på bl.a. som tiltak overfor isolerte personer i økonomiske vanskeligheter.² I 60-årenes svenske diskusjon er sosialpolitikk og «jæmlikhetspolitikk» nøye knyttet sammen, og gjennom overkompensering av manglende ressurser til underprivilegerte forutsettes sosialpolitikken å være et middel til å oppnå større likestilling.³

En annen type definisjoner tar utgangspunkt i visse politiske eller ideologiske forestillinger om hva som skal henregnes til «sosiale problemer». Det finnes en omfattende litteratur omkring dette emne, og i samfunnsvitenskapene har det nesten oppstått «skoler» omkring de forskjellige måter å definere sosiale problemer på.⁴ En del av oppmerksomheten har også vært rettet mot konsekvensene av slike definisjoner for «løsningen» av problemene og årsakene til problemene. Man kan også si at mens noen har lagt vekt på å forstå ulike former for sosial disorganisasjon, har andre fremhevet betydningen av at hva som enn måtte betraktes som sosiale problemer, er hva folk oppfatter som sosiale problemer eller gir etiketten sosiale problemer. En viktig utvikling i de senere år har gått ut på å påpeke hvordan bestemte sosiale problemer er omkostninger ved et samfunns organisasjon.⁵

Sosialpolitiske målsettinger retter seg da i sterkere grad mot selve samfunnsorganisasjonen.

En tredje type definisjoner av sosialpolitikk legger hovedvekten på de foranstaltninger som har til hensikt å fremme visse sosialpolitiske målsettinger. Undertiden vil disse målsettinger allerede være gitt på forhånd, i form av offisielle, politiske standpunkter. Og undertiden vil den som definerer, selv reformulere disse målsettinger gjennom sin påpeking av de foranstaltninger som han eller hun velger å kalle sosialpolitiske. Dich's definisjon av sosialpolitikken som bestående av den type offentlige tilskudd som borgerne ikke forventes å gi dek-kende vederlag for, kan ses som et eksempel.⁶ Rold Andersens utvikling av en sosialpolitisk verktøykasse som et middel til å hjelpe de politiske beslutningstakere til mer rasjonelle avgjørelser, må også kunne sies å knytte seg til denne type definisjoner.⁷

Andre har hevdet at de forsøk som hittil har vært gjort på å definere og avgrense den sosialpolitiske virksomhet, har vært lite fruktbare, dels fordi avgrensingsproblemen ikke er blitt overvunnet og dels fordi definisjonene ikke har evnet å sammenfatte på en helhetlig måte de sosialpolitiske erfaringer fra ulike virksomheter.⁸ Men noen har på den annen side hevdet at det verken er nødvendig eller mulig å definere sosialpolitikk som en egen disiplin eller eget ansvarsområde, fordi sosialpolitikk er en del av den generelle politikk og dens virksomheter så integrert i andre samfunnsfenomener at det har liten hensikt å skille den ut som et eget objekt.⁹

En teoretisk ramme

Som ett av mange inntak til bedre forståelse av hva sosialpolitikk er og hva den innebærer, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i begrepet *sosial avstand* og se *sosialpolitikk som forsøk på å manipulere sosial avstand, gjennom en omfordeling av ressurser, på en slik måte eller med det formål at denne avstand mellom og innen visse grupper i samfunnet blir redusert*. Reduksjonen av sosial avstand er knyttet til samfunnets *normative standarder*. Det er en grunnforutsetning at det skjer en evalueringsprosess, som en gjerne kan kalle interaksjonistisk, som omformer oppfatninger av ressursulighet til oppfatninger av sosial avstand. Ressursulighet kan fastslås på forskjellig vis, men ressursulighetens mer sosiologiske realiteter kan vi etter min mening bedre få fatt i ved å analysere dens sammenkøpling med

sosial avstand. Selvsagt er det ressursulikheten og dens opphav som er det direkte angrepsmål for sosialpolitiske tiltak. Men for bedre å kunne forstå de prosesser som knytter seg til den sosialpolitiske virksomhet, synes det viktig å se sosial avstand som en fundamental, bakenforliggende variabel. Jeg tror det langt på vei er denne variabel folks holdninger vis-à-vis sosialpolitikken knytter seg til.¹⁰ Det er folks dom om hva som utgjør akseptable kompromiss med hensyn til den sosiale avstand mellom og innen grupper som både skaper mulighetene og som setter grensene for sosialpolitisk innsats.

Om vi for enkelthets skyld forestiller oss to partnere i den sosialpolitiske virksomhet, nemlig *givere* og *mottakere*, kan bestrebelsene i retning av å redusere den sosiale avstand ses som et stadig pågående spill, hvor givernes forestillinger om omfanget av egne og andres sosiale ressurser konfronteres med mottakernes forestillinger om omfanget av egne og andres sosiale ressurser. Når dette dynamiske spillet på en eller annen måte er kommet i balanse, må reduksjonen i sosial avstand antas å opphøre.

Det pekes ikke her på spesifikke givergrupper og mottakergrupper. De kan være hvilke som helst grupper, eller gjerne enkeltindivider, som engasjerer seg i slik aktivitet at den sosiale avstand mellom dem reduseres. Mottakerne kan like gjerne være de tradisjonelle klientgrupper og de såkalte nye klientgrupper, som enkeltpersonen i en dyadisk relasjon, hvor givener ved hjelp av vanlige mellommenneskelige relasjoner prøver å gi mottakeren «selvtillit» eller stimulerer til utnytting av egne ressurser. Giverne kan være skattebetalerne, eller nabofellesskapet som aksepterer et alkoholikerhjem i sitt nærmiljø, like gjerne som andre grupper eller enkeltpersoner som avstår av egne ressurser for å redusere den sosiale avstand til mottakerne.

Med *sosiale ressurser* menes alle de individuelle eller strukturelle egenskaper et individ eller en gruppe har for å opprettholde, forbedre eller kontrollere egne levekår.¹¹ På det individuelle plan er f.eks. utdanning, helse og plass i det sosiale nettverk sentrale ressurser. Aggregert til gruppenivå vil slike og andre ressurser ha betydning for gruppens muligheter til å få akseptert, i en videre krets, sine egne forestillinger om hvilket omfang deres sosiale ressurser bør få. Hva som er en sosial ressurs, er bestemt av hva som i samfunnet defineres som nyttig eller hva som er konverterbart til noe nyttig.

I den sosiologiske litteraturen er begrepet *sosial avstand* gjerne knyttet til den grad av kontakt og intimitet som er tillatt eller norma-

tivt akseptabel mellom grupper som har ulike kjennetegn. Målingen av sosial avstand forbindes gjerne med Bogardus-skalaen og med forholdet mellom etniske minoriteter, og begrepet kan derfor synes å stå fjernt fra iallfall norsk sosialpolitisk virksomhet.¹² Vi kan imidlertid trygt se bort fra denne spesialbetydningen, idet vi jo også finner begrepet knyttet til lagdelingsproblematikken: Om en ser på de posisjoner, individuelle og for grupper, som finnes i samfunnet, vil det til hver enkelt være knyttet en viss grad av prestisje eller rang. Den sosialt definerte forskjell mellom de forskjellige posisjoners prestisje eller rang kalles gjerne sosial avstand.¹³

Jeg ser med andre ord sosial avstand som noe som kommer ut av en slags mental matrise som folk bærer i sine hoder. Denne matrise svarer til folks modell av samfunnet som hierarkisk ordnet, og man kan «gå inn» i denne mentale matrise, lokalisere en bestemt celle, og avlese avstanden mellom f.eks. individene A og B, eller mellom to kategorier av mennesker som er beskrevet ved hvert sitt sett av sosialt relevante kjennetegn.

Forskning i sosial lagdeling tyder på at folks mentale avstandsmatriser er temmelig klare og konsistente. Selvsagt må det finnes visse systematiske forskjeller mellom grupper av individer med hensyn til hvilke verdier de har «registrert» i de enkelte celler i sine matriser, og det kan nok være at for enkelte grupper av mennesker er det felter i matrisene som er nokså diffuse. Men legg merke til hvordan avstandsmatrisen trekkes frem og brukes f.eks. i forbindelse med lønnsjusteringer. Det er ikke nok at det opprettholdes en rangordning. Det fremsettes også meget klare krav om at innbyrdes avstand mellom gruppene blir opprettholdt.^{13a}

Vi prøver å se sosialpolitikk som manipulasjon av sosial avstand. Her inngår sosial avstand som et omfattende begrep, i og med at det gjennom en sosial prosess er knyttet til et videre spektrum av sosiale ressurser enn hva som vanligvis inkluderes i begrepene prestisje og rang. Prestisje er kanskje en dominerende dimensjon i den forstand at den er høyt korrelert med omfanget av andre sentrale ressurser.

En vid definisjon av sosial avstand gjør det mulig å anlegge et bredt perspektiv på sosialpolitisk virksomhet. Man kan f.eks. inkludere helsepolitikken som en del av sosialpolitikken. Det er en ressurs å ha en god helse, og i vår terminologi kan en si at helsepolitikken har som sin vesentligste funksjon å redusere avstanden mellom mennesker som har en god helse og mennesker som har en dårlig helse ved å kanali-

sere sosiale ressurser av forskjellig slag til dem som har dårlig helse. På samme måte vil visse deler av utdanningspolitikken ha en sosialpolitisk målsetting som går ut på å bringe ressursen utdanning til dem som står dårligst til, eller ligger lengst fra visse normer om hvilke minimumskrav det bør stilles til gruppens utdanning.

Noen klargjøringer

Det finnes visse oppfatninger i samfunnet om hvilke grupper som er mest utsatte for å bli «sosiale problemer», og det finnes visse oppfatninger om hvilke mangler på sosiale ressurser som skal tas som indikasjon på at vi står overfor sosiale problemer. Ofte er disse to sett av oppfatninger så innvevd i hverandre at de er vanskelig å skille analytisk.

Figur 1 er en enkel matrise som kan bidra til en viss avklaring. Langs den vertikale akse er satt opp grupper som tradisjonelt betraktes som spesielt utsatte med hensyn til sosiale problemer (gruppe A), som f.eks. lavtlønnsarbeidere, enslige forsørgere og uføre. Dessuten er det satt opp grupper som går på tvers av befolkningen og som ikke regnes som spesielt risiko-utsatte med hensyn til sosiale problemer (gruppe B). Slike grupper kan f.eks. være ungdom i alderen 15–18 år, teaterpublikum på Den nasjonale scene, hjemmeverende husmødre m.fl. Langs den horisontale akse er satt opp sosiale ressurser. De sosiale ressurser kan uttrykkes meget generelt, f.eks. ved helse- eller arbeidsforhold, eller de kan spesifiseres og konkretiseres, f.eks. ved føttenes tilstand eller ett eller annet mål for vennsrelasjonene på arbeidsplassen.¹⁴

Innenfor en slik matrise er det mulig å tenke seg hvordan hver av de forskjellige grupper *empirisk* er fordelt med hensyn til forskjellige sosiale ressurser. Det er lite som hittil har vært gjort av slik empirisk kartlegging, men en begynnelse har vi i den svenske lavtlønnsundersøkelsen og i den norske levekårundersøkelsen, som nå pågår.¹⁵

Figur 1. Grupper med stor og liten problemrisiko i relasjon til ulike sosiale ressurskomponenter.

persongrupper		ressurskomponenter			
		c_1	c_2	c_3	c_k
a, stor problem- risiko	a_1	$(ac)_{11}$	$(ac)_{12}$	$(ac)_{13}$	$(ac)_{1k}$
	a_2	$(ac)_{21}$	$(ac)_{22}$	$(ac)_{23}$	$(ac)_{2k}$
	a_3	$(ac)_{31}$	$(ac)_{32}$	$(ac)_{33}$	$(ac)_{3k}$
	•				
	a_n	$(ac)_{n1}$	$(ac)_{n2}$	$(ac)_{n3}$	$(ac)_{nk}$
b, liten problem- risiko	b_1	$(bc)_{11}$	$(bc)_{12}$	$(bc)_{13}$	$(bc)_{1k}$
	b_2	$(bc)_{21}$	$(bc)_{22}$	$(bc)_{23}$	$(bc)_{2k}$
	b_3	$(bc)_{31}$	$(bc)_{32}$	$(bc)_{33}$	$(bc)_{3k}$
	•				
	b_m	$(bc)_{m1}$	$(bc)_{m2}$	$(bc)_{m3}$	$(bc)_{mk}$

Om en ser på cellene i matrisen, så finnes det både forestillinger om hvordan fordelingen innenfor de enkelte cellene ser ut, og til dels ganske sterke om enn ikke ensartede forestillinger om hvordan fordelingen *bør* være. Spesielt vil det knytte seg visse normer til spørsmålet om hvor fordelingenes nedre og øvre grenser *bør* ligge.

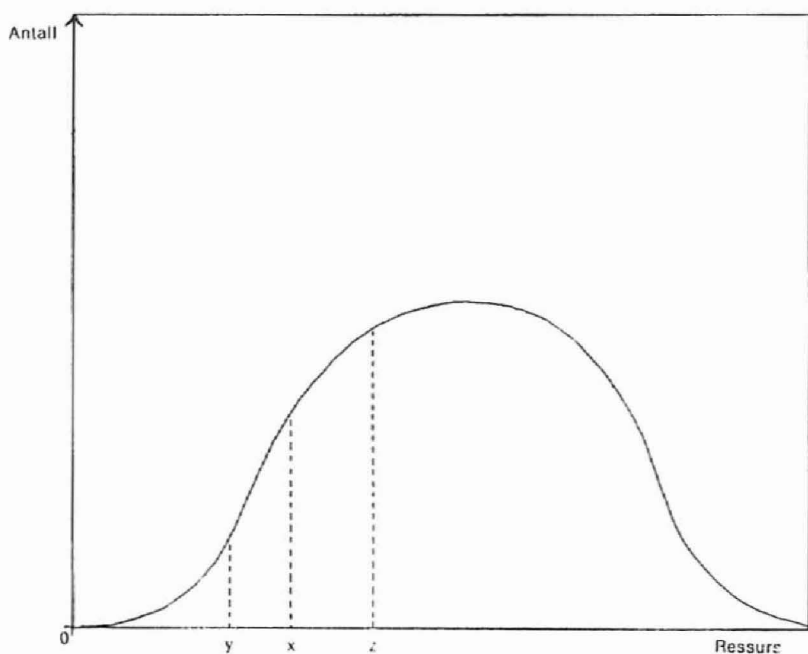
Konfrontasjonen mellom disse to «virkeligheter», den antatte og den foreskrevne, bidrar til en av de sterkeste spenninger innenfor sosialpolitikken. Vi har også sett eksempler på den spenning som kan oppstå når det antatte konfronteres med det faktiske, som da resultatene fra den svenske lavtlønnsundersøkelse ble publisert.¹⁶ Det viste seg nemlig at den faktiske ressursulikheten mellom visse grupper i det svenske samfunn, var betydelig større enn det en skulle vente ifølge utbredte forestillinger om velferdsstaten.

La Figur 2 fremstille frekvensfordelingen i en av cellene, dvs. fordelingen av en av de sosiale ressurser, c_j , i en viss gruppe a_i . La oss tenke oss at ifølge den *offisielle* målsetting skal denne gruppens levekår på dette område ikke være under en viss grense, la oss si x .¹⁷ I

den utstrekning samfunnet virkelig ønsker å prioritere denne målsetting, vil det sette i verk tiltak for å flytte den del av gruppen som faller til venstre for x lenger mot høyre side av fordelingen, dvs. redusere den sosiale avstanden mellom gruppens medlemmer eller gjøre den del av gruppen som tilhører fordelings venstre side mer ensartet med hensyn til disse spesielle ressurser. Som oftest vil den offisielle målsetting ikke sette grenser for den øvre del av fordelingen, slik at gruppen stadig kan ha meget ulike levekår.¹⁸ Gruppen kan til og med bli mer uensartet i løpet av den prosessen som tar sikte på å skape mer ensartethet for den nederste del av fordelingen. Det kan f.eks. hevdes at tiltak med sikte på å gjøre utdanning tilgjengelig for større grupper, har skapt mer utdanningsmessig differensiering i samfunnet.

Nå er det ikke bare gjennom offisielle målsettinger det settes normer for hvordan en gruppes levekår bør være. Det finnes også *informelle* normer i befolkningen for hvordan denne gruppes levekår bør

Figur 2. Tenkt frekvensfordeling for en gruppe med hensyn til en ressurskomponent.



være og hvilke grenser dens medlemmer ikke bør ligge under. La oss si at gjennomsnittet av disse holdninger ligger ved y , dvs. befolkningen som helhet vil være mer restriktive overfor hjelp til denne gruppen enn det den offisielle målsettingen gir uttrykk for. En del av den offisielle målsettingen vil derfor gå ut på å skape forståelse i befolkningen, slik at normene tillater en flytting av grensene fra y til x , hvor grenseflyttingen altså indirekte betyr en akseptering av mindre sosial avstand både internt i en viss gruppe og eksternt mellom denne og andre grupper i samfunnet.¹⁹

Visse innflytelsesrike personer eller grupper med anerkjent ekspertise kan ha normer som avviker sterkt både fra den offisielle målsetting og fra den gjennomsnittlige oppfatningen i befolkningen. La oss tenke oss at deres grense ligger ved z . Under forutsetning av at den konkrete problemgruppens levekår er viktig for disse opinionsledere eller eksperter, vil de arbeide med sikte på å bringe den del av fordelingen som faller til venstre for z opp til et nivå som tilsvarer z . Også disse enkeltpersoners og ikke-offisielle gruppers arbeide med å redusere den sosiale avstanden for denne spesielle gruppen til visse andre grupper, vil i overensstemmelse med vår definisjon være å regne som sosialpolitikk. De tilfeller hvor det er medlemmer av problemgruppen selv som legger ned et aktivt arbeid for å bedre sin posisjon, er ikke noe unntak.

Men det er ikke bare den del av fordelingen som faller under en viss grense, dvs. fordelingen venstre side, som er gjenstand for sosialpolitiske tiltak. Det er også ønskelig å sette inn ressurser for den del av persongruppen som befinner seg lengre mot høyre i fordelingen, slik at en sikrer seg at de ikke utviser nedadgående mobilitet og havner på venstre side av den aksepterte grensen. Det er slike tiltak som går under navnet forebyggende arbeid, og i den terminologi som her er brukt, betyr det at sosialpolitiske tiltak settes inn for å hindre ytterligere utviding av den sosiale avstand i forhold til visse grupper. Slike forebyggende tiltak vil ikke bare være begrenset til grupper som er utsatt for sosiale problemer, jfr. gruppe A i Figur 1, men vil like mye forekomme på tvers av befolkningen, jfr. gruppe B.

En særlig viktig form for sosialpolitisk virksomhet ligger i å påvise problemskapende strukturer i samfunnet og å sette inn tiltak med sikte på å endre slike strukturer. Vi har også her å gjøre med en omfordeling av ressurser, iverksatt gjennom f.eks. arbeidsmarkeds-, industri- eller distriktspolitiske tiltak. Man vil gjerne gjennom slike inngrep

bidra til å gardere mot at bestemte grupper får en innsnevring av sitt ressurspotensial. Med andre ord, man vil redusere sannsynligheten for nedadgående mobilitet for bestemte grupper og sørge for at det ikke blir større sosial avstand mellom disse og andre grupper i samfunnet.

Ifølge det som er sagt hittil, har den sosialpolitiske virksomhet da disse tre oppgaver:

- (1) Å redusere sosial avstand både internt og eksternt for visse grupper, gjennom overføring av sosiale ressurser i vid forstand.
- (2) Å hindre utviding av sosial avstand, både internt og eksternt i visse grupper, gjennom forebyggende arbeid.
- (3) Å etablere normer for hvilken sosial avstand det skal være internt og eksternt mellom visse grupper, gjennom prioriteringer av problemgrupper og overføring av sosiale ressurser.

I det følgende skal jeg gå nærmere inn på en diskusjon av begrepet sosial avstand og samspillet mellom normsettende grupper i sosialpolitikken.

Ressurs og avstand

I Figur 2 fikk vi en forenklet fremstilling av hvordan en enkelt av de sosiale ressurser kan brukes i en manipulasjon av sosial avstand. Men ressursbegrepet er komplekst, og som det er antydnet i Figur 1, lar det seg ikke behandle analytisk uten en eller annen form for dekomponering. Det kritiske spørsmål blir da hvordan en etter en analyse av enkeltkomponenter skal komme tilbake til en samlende analyse. Forutsetningen her er at sosial avstand som en underliggende dimensjon kan bidra til en syntese.

Noen av komplikasjonene ved begrepet sosiale ressurser ligger i de følgende momenter. For det første, antallet av og graden av spesifisering av ressurskomponenter kan strekke seg meget langt, for ikke å si uendelig langt. For det andre, ressurskomponentene knytter seg til ulike strukturelle nivå i samfunnet. Noen ressurser er overveiende individuelle: evner, ferdigheter, helse, utscende, men langt på vei er de betinget av ressursene i det sosiale miljø. Noen ressurser er kollektive: slike som knytter seg til familie eller husholdning, frivillige og ufrivillige organisasjoner, politisk struktur, lokalsamfunn, nasjonal-samfunn. En ressurs kan skaffes til veie ved hjelp av en annen ressurs, men om nok ressurser er konverterbare, er det sosiale og andre restriks-

sjoner på deres konverterbarhet, slik bl.a. Coleman har droftet inngående.²⁰ Økologenes energikonverteringsbegrep minner oss om hvor komplekse selve kjedene er, og hvordan de er sosialt bundet opp, med stor kulturell variasjon.²¹ For det tredje, vi er til denne tid ikke kommet særlig langt når det gjelder sammenkoplingen av komponenter i et teoretisk kompakt system som, om vi hadde det, kunne brukes til å forutsi og utprove systemkonsekvenser av endringen i bestemte komponenter. Det er blitt hevdet at dette er hovedsvakheter ved den utviklingen som har skjedd i retning av sosiale indikatorer, og at det som må til, er mer av en modell-utvikling etter den lest som økonomene har gitt.²² Ett hovedproblem har nok vært at en har manglet en myntfot som en har kunnet transponere enkeltkomponentene til. Et annet problem er at kursfastsettelsen på de enkelte ressurskomponenter bare kan være resultat av en dynamisk sosial prosess hvor folks skiftende ønsker og mål er det som til syvende og sist gir utslaget.

Uten her å gå inn på noen konkret empirisk løsning vil jeg peke på muligheten av å la enkeltkomponentenes relative vektorer avdekkes gjennom sine avspeilinger på dimensjonen sosial avstand. Den ressursulikhet som eksisterer mellom individer, eller mellom grupper, får sin sosiologiske mening og sitt innhold gjennom den betydning samfunnet tillegger denne ulikhet under perspektivet sosial avstand. Ifølge denne oppfatning vil også avstandsbegrepet – så sant det kan gis en god nok forankring i data – kunne brukes til å kaste lys over både utskillelsen av de enkelte ressurskomponenter og optimaliseringen av den omfordeling av ressurser som sosialpolitikken betjener seg av.

Det er viktig å understreke det interaksjonistiske trekk ved begrepet sosial avstand. Generell lagdelingsteori lærer oss at spørsmålet om hvilke kriterier som skal gi grunnlag for differensiering i rang eller prestisje, bare kan besvares gjennom referanse til kulturen: det er den som bestemmer, gjennom prosesser som det også blant fagfolk kan være ulike oppfatninger av. Det sosialpolitiske fokus er ressursfordeling. Vi har, som vi har sett, å gjøre med et komplisert ressursmangfold og med stadig ressurskonvertering, fra komponent til komponent. Når vi som her oppfatter sosial avstand som en sosial avleiring av forskjeller i ressursomfang, er vi på samme måte prisgitt kulturens vurdering, og begrepet sosial avstand kan da bare fattes ut fra resultatet av interaksjon mellom sosiale partnere.

Normsettingsprosessen

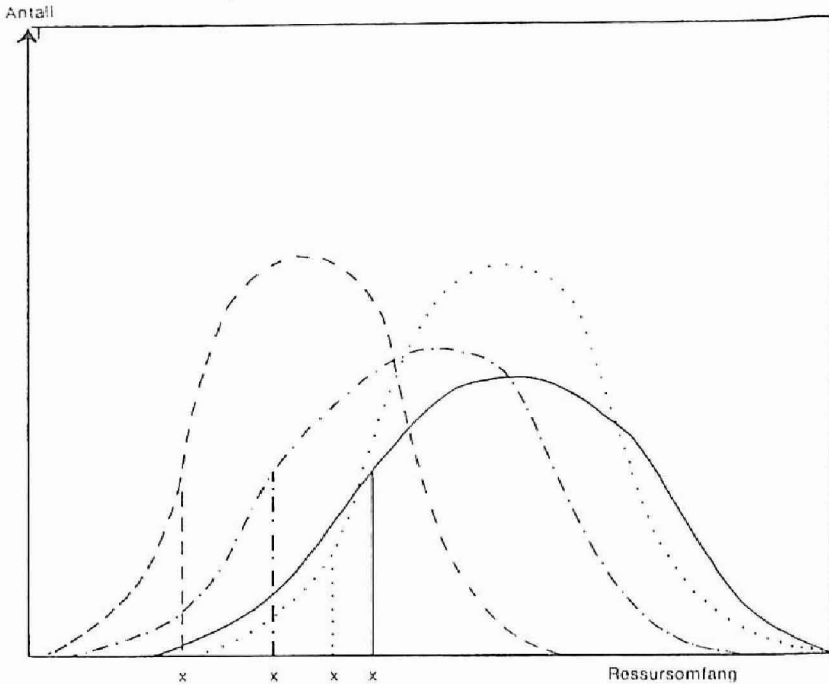
La oss ta for oss én av kolonnene i Figur 1. Det dreier seg om én ressurskomponent og om ulike gruppers fordeling på denne ene komponent. Hver gruppe har sitt gjennomsnitt og sin spredning, og vi har å gjøre med variasjon både internt i hver gruppe og mellom gruppene. Jeg har nevnt, i forbindelse med Figur 2, den aktivitet som går ut på å etablere nedre ressursgrenser, jfr. symbolene x , y og z . Det er antakelig lite grunn til å forutsette at verdien av f.eks. x på én og samme ressurskala, er konstant gjennom alle gruppene. Det er mer rimelig å tenke seg forskjellige verdier for x , slik at hver gruppe har sin x -verdi. Forholdet er antydnet i Figur 3. Det at x ikke kan oppfattes som konstant, henger sammen med at evalueringen ikke skjer ovenfra eller utenfra ifølge noe fast kriterium, men gjennom et dynamisk samspill blant gruppemedlemmer og mellom ulike grupper. Ikke alle har samme gjennomslagskraft for sine oppfatninger. Det er trolig også slik at avvik internt i en gruppe defineres kontekstuellet, slik at en tilstand som oppfattes som ressursmangel i én gruppe slett ikke oppfattes slik i en annen gruppe.

Mens vi her ser på hvordan ulike grupper fordeler seg på én ressurskomponent, må vi også kunne forestille oss situasjonen når vi både har mange grupper og samtidig mange forskjellige ressurskomponenter. Det er innenfor en slik komplisert virkelighet at interessemotsetningene innenfor sosialpolitikken utspiller seg.

Jeg trakk i det foregående et skille mellom hva jeg kalte giverne og mottakerne i det sosialpolitiske felt. Det er nå åpenbart at den komplekse situasjon vi har å gjøre med, ikke tillater noe fast og entydig skille mellom disse to sett av partnere. Ved at det samtidig drives et spill med utgangspunkt i mange ressurskomponenter, vil den som er giver i én situasjon, være mottaker i en annen. Men spillet foregår, etter hva som her forutsettes, innenfor grenser som etableres ved at dimensjonen sosial avstand sørger for et ordningsprinsipp som plasserer aktørene innenfor et hierarkisk mønster.

Det er neppe slik å forstå at interessemotsetninger og drakamp utspiller seg bare mellom, på den ene side dem som ønsker å øke sine ressurser, dvs. klientgrupper og mottakergrupper, og på den annen side resten av samfunnet. Tvert imot er det mye som tyder på at de som har minst av sosiale ressurser også er de som har minst protestpotensial, slik at en god del av den virksomhet som har som mål å

Figur 3. Tenkt frekvensfordeling for flere grupper med hensyn til én ressurskomponent.



redusere avstand, føres av andre grupper på vegne av mottakergruppene. Den sterkeste drakampen ser ut til å foregå mellom givergruppene, dvs. de som i ulik grad må tåle en direkte, indirekte eller relativ reduksjon i omfanget av sosiale ressurser.²³

La meg gi noen eksempler på hvordan manipuleringen av sosial avstand virker innenfor en del sosiale hjelpetiltak.

Hvis et individ avviker tilstrekkelig sterkt fra samfunnets normer, vil det tre i kraft sanksjoner som enten prøver å tvinge dette individs atferd lenger over mot det aksepterte eller straffer ham for hans avvikende atferd. Hvis avviket er av en slik art at det kommer i konflikt med vedtatte lover, kan det å komme i fengsel bli resultatet. Straffen består i frihetsberøvelse, hvilket bl.a. betyr at fangen blir satt i den stilling at han ikke kan tilveiebringe de ressurser som er med på å definere hans sosiale posisjon ute i samfunnet. Samtidig er oppholdet stigmatiserende, fordi hans sosiale posisjon ute i samfunnet

berøres negativt av fengselsoppholdet. Straffekomponentene er både relativ ressursforringelse og nedadgående mobilitet. For en del av de som står vanskelig til, trer de sosiale hjelpetiltak i funksjon, når den tidligere fange går ut av fengselsporten. Ideelt sett blir det viktig å få ham fortest mulig tilbake til utgangsposisjonen eller i alle fall en bedre posisjon, dvs. gi ham oppadgående mobilitet. Dette kan skje ved å hjelpe ham med jobb eller opplæring, bolig, klær, selvrespekt, et mer stabilt familieliv, etc. Eller, sagt på en annen måte, ved å overføre tilstrekkelig med sosiale ressurser til ham, slik at hans sosiale avstand til de han bruker som sin referansegruppe, blir redusert.

Det er innenfor fengselssystemet en tydeligst ser denne effekten på sosial avstand gjennom stigmatisering. Her er det akseptert, fordi avviket er definert som sosialt uønsket. Men innenfor de sosiale tiltak, som jo i bunn og grunn alle har å gjøre med avvikere, finner vi ofte igjen de samme stigma. Vi finner dem i større eller mindre grad, vi finner dem hos enkeltindivider og innebygd i strukturene. Og bestandig er de med på å motvirke de intensjoner om reduksjon av sosial avstand som ligger innebygd i sosialpolitikken. I Knud Knudsens undersøkelse vises det hvordan sosialhjelpmottakere stigmatiseres av naboene.²⁴ En kan reise spørsmålet om denne øking i sosial avstand, gjennom stigmatisering fra naboenes side, oppveier effekten av de økonomiske overføringer fra sosialkontorets side. I Kari Wærness' undersøkelse vises det hvordan enslige mødre er lite interessert i kontakten med sosialkontoret og den terapeutiske støtte som tilbys der, og heller vil tilbake til et system med anonyme pengeoverføringer.²⁵

I min egen undersøkelse av *Lov om sosial omsorg* viste jeg at også de som forvalter loven føler seg berørt av den manipuleringen av klientellets sosiale avstand som foregår, og at de i ulik grad er villige til å redusere avstanden for forskjellige typer av klientell.²⁶

Avsluttende bemerkninger

Allardt har bl.a. med utgangspunkt i Maslows motivasjonsteori utviklet et klassifikasjonsskjema for sosiale indikatorer som forutsetter at samfunnet som system fungerer med sikte på å tilfredsstille menneskelige behov. Han har også vist hvordan man i en funksjonell analyse à la Stinchcombe kunne se *behov* som *homeostasevariabler*, *faktorer som virker via den sosiale struktur* som *spennings-* eller

«tension»-variabler, og samfunnsmessige allokeringer (f.eks. gjennom sosialpolitikken) som *kontrollvariabler*. Definisjonene av behov, eller av toleransegrensene for tilfredsstillelse av behov, er sosialt betinget, og må derfor gjøres til gjenstand for stadig kartlegging.²⁷

Jeg antyder muligheten av også å forfølge en noe annen orientering. *Jeg tror det kan være nyttig å se det som kommer ut av den sosiale avstandsmatrise som sosialpolitikken homeostasevariabler.*

Mange slags spenninger («tensions») presser på for å forandre celle-verdiene i avstandsmatrisen. Men det som skjer når kontrollvariablene får lov å virke, er at avstandsmatrisen langt på vei opprettholdes og at løsningene kommer til å ligge innenfor et visst slingsmonn. Vi ser til og med, som jeg har nevnt, at en ressursøkning i form av f.eks. penger til en bestemt gruppe klientell, kan føre til at naboene i nærmiljøet tildeler stigma som helt eller delvis opphever den avstandsreducerende effekt av pengetildelingen. Mye av trygdemisbruksdebatten kan vel også forstås innenfor et perspektiv som dette. Innholdet i avstandsmatrisen er selvsagt sosialt definert og gjenstand for stadig endring.

Gjennom sosialpolitisk debatt kan man nok ofte få inntrykk av at det som tilstrebes, er en avstandsmatrise med verdien null i alle celler, med andre ord, et egalitært samfunn. I praksis er det imidlertid en matrise med *ulike* verdier som søkes realisert. Det kan være en viktig oppgave å bringe til veie kunnskap om hvordan denne matrisen virkelig ser ut hos de forskjellige grupperinger som er med og omsetter sosialpolitiske målsettinger til praksis.

Noter

1. Fredrik Zeuthen, *Arbejdsloshed og Arbejdsloshed. Socialpolitik*. Bind 1 (København: Nyt Nordisk Forlag, 1948), p. 28. Se også den oversikt som er gitt i Bent Rold Andersen, *Grundprincipper i socialpolitikken* (Albertslund: Det danske forlag, 1971), pp. 12–31, og Jørn Henrik Petersen, *Socialpolitisk teori*. Bind 1 (Odense University Press, 1972), pp. 10–35.
2. Zeuthen, *op.cit.*, p. 29.
3. Leif Holgersson och Lars Svenning, «Socialpolitiken som ett medel til jämlikhet», i *Socialvård och samhälls förändring* (Stockholm: Almqvist och Wiksell, 1970), pp. 11–22.
4. Se John A. Kitsuse and Malcolm Spector, «Toward a Sociology of Social Problems: Social-Conditions, Value-Judgements and Social Problems», *Social Problems*, 20 (1973), pp. 407–419; Arnold M. Rose, «History and Sociology of the Study of Social Problems», og Irving Tallman and Reece McGee, «Definition of a Social Problem», begge i *Handbook on the Study of Social Problems*, redigert av Erwin O. Smigel (Chicago: Rand McNally, 1971), pp. 3–18 og pp. 19–58; og Edwin M. Schur, *Labeling Deviant Behavior. Its Sociological Implications* (New York: Harper and Row, 1971).
5. Se den oversikt som er gitt i Kenneth Westhues, «Social Problems as Systemic Costs», *Social Problems*, 20 (1973), pp. 419–431. Se også E. J. Mishan, *The Costs of Economic Growth* (Middlesex: Penguin, 1967).
6. Jørgen S. Dich, *Socialpolitikens Teori*, 1. bind (København: Dansk Videnskabs Forlag, 1964), Kap. 1, spes. p. 34.
7. Rold Andersen, *op.cit.*, p. 27.
8. Paul Lindblom: «Ekonomi och välfärd – socialpolitik för sociala behov», i *Ekonomi och välfärd* (Malmö: Föreningen Sveriges Socialchefer, 1972), pp. 60–68, spes. p. 60.
9. Jeg har selv vært blant dem som har hevdet dette standpunkt, se Else Øyen, «Sosialpolitisk forskning: avgrensning eller begrensning», Innlegg ved Det første nordiske sosialpolitiske forskerseminar, Rungsted, Danmark 1972, og «Issues in Social Policy Research in Norway», Paper prepared for the Colloquium on Social Policy, UNESCO, Sigriswil, Switzerland, February 1973.
10. Jfr. Richard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State* (Boston: Beacon Press, 1969), kap. 2, hvor det bla. påpekes at mye av konflikten omkring sosialpolitiske tiltak nettopp skyldes deres målsetting om å skape likhet.
11. Se f.eks. slik *sosiale ressurser* er brukt hos Sten Johansson, *Om levnadsnivåundersøkningen* (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1970), kap. 1, og James S. Coleman, *Resources for Social Change* (New York: John Wiley, 1971), pp. 1–36.
12. Emory S. Bogardus, «A Social Distance Scale» *Sociology and Social Research*, Jan.–Feb. (1933), pp. 265–271.
13. Svalastoga skiller mellom disse to nyanser i fortolkningene av sosial avstand.

Den første, som knytter seg til intimitet eller vennskap, ser han som horisontal sosial avstand; den andre, som henger sammen med lagdelingen, kaller han vertikal. I likhet med Svalastoga antas det her at de to variantene av sosial avstand opptrer i samspill og ikke kan forstås uavhengig av hverandre. Se Kaare Svalastoga, *Prestige, Class and Mobility* (København: Scandinavian University Books, 1959), p. 319.

En oversikt over ulike arbeider begrepet har vært brukt i, finnes i Delbert C. Miller, *Handbook of Research Design and Social Measurement* (New York: McKay, 2nd ed., 1970), pp. 222–229, og Charles M. Bonjean, Richard J. Hill and S. Dale McLemore, *Sociological Measurement: An Inventory of Scales and Indices* (San Francisco: Chandler, 1967), pp. 150–162 og 359.

- 13a. Eckhoff drøfter betydningen av status eller rang som ett av mange prinsipper som ligger til grunn for fordeling. Jfr. Torstein Eckhoff, *Rettfærdighet* (Oslo: Universitetsforlaget, 1971), pp. 231–238. Idéen om sosial avstand innebærer at det i tillegg til spørsmålet om rang inngår en evaluering av avstanden mellom rangposisjoner.
14. En liknende matrise ble brukt i et foredrag av ekspedisjonssjef Jan Madsen, Sosialdepartementet, om sosialpolitiske modeller og behovet for systematisering av klientgrupper og offentlige tiltak, Bergen høsten 1972.
15. Jfr. Sten Johansson, *op.cit.*, og *Lereklærsundersøkelsen*, oppnevnt ved Kgl. res. av 3. mars 1972.
16. Se bl.a. Per Holmberg, *Ekonomi och välfärd, op.cit.*, pp. 46–59.
17. Den offisielle målsetting for et sosialt tiltak er imidlertid ikke alltid like presis i sin utforming, og den offisielle målsetting er ikke nødvendigvis den faktiske målsetting, se Else Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse* (Universitetsforlaget: Oslo, 1974), spes. kap. 3 og 10.
18. Når det gjelder ressursen inntekt har selvsagt skattepolitikken til hensikt å dempe differensieringen.
19. Under *Målsetting for sosialpolitikken* sies det at «Ansvaret for å fremme verdier og holdninger som skaper toleranse og følelse av medansvar for vanskeligstilte og underprivilegerte, må også stå sentralt i det sosialpolitiske arbeide». *Langtidsprogrammet 1974–77. Spesialanalyse 2. Sosialpolitikk*. Vedlegg til St.meld. nr. 71 for 1972–73, kap. 4. Men offentlige informasjonstiltak har hittil i liten grad gått på denne typen informasjon. I stedet har den vært konsentrert om konkrete opplysninger om hvilke hjelpetiltak som er tilgjengelige.
20. Coleman, *op.cit.*, pp. 37–78.
21. Ørjar Øyen, «Økologisk metode», i *Sociologisk metodikk*, redigert av Kaare Svalastoga (København: Jorgen Paludans forlag, 1971), pp. 47–69.
22. Se f.eks. den diskusjon som gis i innledningen til James G. Anderson, «Causal Models and Social Indicators: Toward the Development of Social Systems Models», *American Sociological Review*, 38 (1973), pp. 285–301.
23. For en empirisk belysning av den sosiale avstands- og nærhetsproblematikken, se Øyen, *Sosialomsorgen og dens forvaltere, op.cit.*, spes. kap. 7 og 10, og Knud Knudsen, *Sosialhjelp og nærmiljø* (Sosiale indikatorer, rapport nr. 2, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972).

24. *Knudsen, Ibid.*
25. Kari Wærnes, *Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre* (Sosialpolitisk rapport nr. 6, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, 1972).
26. Oyen, *op.cit.*
27. Erik Allardt, «A Frame of Reference for Selecting Social Indicators», *Commentationes Scientiarum Socialium*, 1, 1972.

Summary

Social policy as manipulation of social distance

It is difficult to gain a reasonably complete perspective on all the activities that are carried out in the pursuit of social policy goals. This is particularly due to the fact that these activities have been launched and defended by rather diverse ideological groups in the community, arising from a struggle between people of many opinions, often as compromise solutions in deeply rooted conflicts of interest.

This paper proposes some ideas about what happens in the concrete situations where social welfare policies are designed. It is suggested that the design takes shape on the basis of a model of society where the dimension of *social distance* plays a prominent role. It is also argued, tentatively, that social policy may be seen as a matter of manipulation of social distance.

Within this perspective social policy activities have three aims. (1) To reduce social distance both within and between certain groups, through transfer of social resources in a broad sense. (2) To prevent the widening of social distance both within and between certain groups, through preventive work. (3) To establish norms about how much social distance there should be within and between certain groups, through setting priorities and transferring social resources to defined problem groups.