

6. Velferd

Velferd er et mangslungent begrep som vi møter i mange sammenhenger. Vi får blant annet høre at Norge er en «velferdsstat», at det er nødvendig å ta hensyn til de ansattes «velferd», at det kan være straffbart å forvolde «velferdstap», og at «økonomisk velferd» ikke er tilstrekkelig for å sikre «sosial velferd».

Velferd er et av disse diffuse og generelle begrepene som er så vanlige at man sjelden forlanger å få dem definert. Som oftest forbindes begrepet med noe positivt, og opprinnelig er det uttrykk for et ønske om trivsel og livslykke, og betyr noe slikt som «måtte din videre ferd gjennom dette liv gå godt». Begrepet kan spores tilbake til gammel-norsk og skriftlige kilder fra 1300-tallet, men har sannsynligvis en enda lengre muntlig tradisjon. Siden ble det et engelsk lånord (*welfare*), som igjen kom i flittig bruk i det 20. århundre.

Begrepet har skiftet innhold over tid, noe som vel er en av forklaringene på de mange forskjellige oppfatninger av hva velferd er. En annen forklaring ligger i det formålstjenlige ved å unnlate å presisere et sentralt begrep, fordi slike presiseringer kan bidra til å fremheve dyptgående interessekonflikter i samfunnet.

Bruken av ordet «velferd» kan grovt sorteres i tre anvendelsesområder. For det første er ordet velferd uttrykk for noe som har å gjøre med det enkelte individs levekår og opplevelse av velvære, og med samfunnets forventninger om et visst levestandardnivå. Velferden knyttes her til de *normer* i samfunnet som definerer akseptable levekår og minimumsstandarder som den enkelte ikke bør falle under.

For det andre benevnes de *tiltak* som skal fremme velferd, ofte som velferd, selv om en riktigere betegnelse ville ha vært velferdstiltak. Det gjelder både private og offentlige tiltak, samt de omfordelingsmekanismer som bidrar til å øke individuell velferd.

For det tredje brukes velferd om en del av de *strukturer* i samfunnet som direkte og indirekte har å gjøre både med individuell og kollektiv velferd. Velferd antas for eksempel å kunne fremmes bedre i et samfunn som er preget av trygghet, rettferdighet, medinnflytelse og like

muligheter for alle, og velferd vil for mange være synonymt med disse begrepene.

Sammenblandingen av velferd som standarder, tiltak, årsaker og virkninger på flere nivåer er i seg selv problematisk. Og problemene øker ytterligere når ordet «velferd» koples sammen med substantiver og adjektiver som bidrar lite til å øke presisjonsnivået.

Disse vanskene vil være med oss i det følgende når velferdsbegrepet gjøres til gjenstand for analyse. Men oppmerksomheten rettes her bare mot noen få aspekter ved velferd; nemlig de som har å gjøre med velferd som forsøk på å bøte på noen av de ulikhetene som oppfattes i vårt samfunn. Problemstillingen avgrenses ytterligere ved at det først og fremst drøftes deler av den *offentlige* politikk som blir iverksatt med denne type velferd for øye.

I det følgende skal vi først se på hvordan det klassiske økonomiske velferdsbegrepet er blitt omformet til også å omfatte andre sider ved livssituasjonen, og er blitt til det utvidete velferdsbegrep. Derneft skal vi se på hvordan det har vært gjort forsøk på å flytte tyngdepunktet fra materiell til immateriell velferd. Dette har skjedd i takt med andre sosiale endringer og nye oppfatninger av hva mennesker trenger som ballast for at ferden gjennom livet ikke skal bli verre enn at det øvrige samfunn kan tåle å være vitne til den. Det har også skjedd som del av en prosess hvor ansvaret for sosiale problemer er blitt flyttet fra den private til den offentlige sfære.

Det er skapt et stort og omfattende apparat i offentlig regi til å ta vare på noen av de idealer og verdier som ligger mer eller mindre pre-sist nedfelt i velferdsbegrepet. Det er dette som kalles velferdsstaten. Utviklingen av velferdsstaten omfatter mange i vårt samfunn, og som alltid når store grupper omfattes av en ressurskrevende endringsprosess, er det mange som ønsker å påvirke denne prosessen. Ut fra dette perspektivet diskuteres også velferdsekspertise, velferdsstrategier og de krefter som utfordres når velferdsbegrepet forsøkes gitt et nytt innhold.

Det klassiske velferdsbegrep¹

Godene og byrdene har bestandig vært ulikt fordelt i samfunnet, men dette har ikke alltid vært oppfattet som noe bemerkelsesverdig eller urettferdig, til tross for at historien vitner om at det er de mange som har fått lite og de få som har fått mye. De opprinnelige og grunnleggende goder var mat og husly, og tidlige oppfatninger av velferd var knyttet til overføringen av slike goder til de aller fattigste.

Som regel ble hjelpen gitt av private og lokale instanser, og de færreste ville vel i dag forbinde denne vilkårlige og utilstrekkelige hjelpen med velferd i det hele tatt. Sterke samfunnsendringer presset da også

frem erkjennelsen av omfattende behov for en annen fordeling av godene. I løpet av det siste hundreåret har vi sett hvordan grensene for hva som er oppfattet som akseptable levekår, har endret seg, og hvordan velferdstiltakene i stadig større utstrekning er blitt overtatt av det offentlige.

Denne utviklingen har vært fremstilt på forskjellige måter. I en historisk analyse viser Anne-Lise Seip hvordan Norge over en hundreårsperiode utviklet seg fra å være en «sosialhjelpstat» til å bli en «velferdsstat». Inspirert av Bismarcks nye sosiallovgivning i Tyskland, blusset den politiske debatten om det offentliges ansvar for vanskeligstilte grupper opp for alvor i Norge omkring 1870. Stridsspørsmålene gjaldt både hvorvidt det offentlige burde ha noe ansvar i det hele tatt, hvilke grupper som skulle omfattes av et slikt ansvar, og hvordan en slik sosialpolitikk burde finansieres og organiseres. Interessant er det også at det ble utviklet ulike økonomiske teorier om virkningene av denne typen offentlig ansvar, og at det i prinsippet er de samme teoriene som dominerer i dag.² I sosialhjelpstatens første fase, frem til første verdenskrig, var den politiske drakampen om den fremtidige sosialpolitikken mer fremtredende enn iverksettelsen av konkrete velferdstiltak på det nasjonale plan. (Det fantes allerede en lang rekke velferdstiltak på det kommunale plan og innen frivillige organisasjoner.) I sosialhjelpstatens annen fase, i tiden mellom de to verdenskrigene, foregikk det en sammensmeltning av de før så uforenlige politiske og økonomiske synspunktene, og omrisset av den fremtidige nasjonale sosialpolitikken ble streket opp. Seip mener velferdsstatens utspring kan dateres til siste halvdel av 30-årene. Etter annen verdenskrig, og delvis under påvirkning av britisk tenkning, vokste velferdsstaten frem slik vi kjenner den i dag (Seip, 1979). Barnetrygd, mors- og enketrygd, alderstrygd, uføretrygd, arbeidsløsetrygd og syketrygd, for bare å nevne noen av de viktigste sosialpolitiske tiltakene, kom som perler på en snor.³ De underliggende prinsippene (om enn med mange unntak) forutsatte solidaritet (dvs. at alle i lønnet arbeid skulle bidra til finansieringen), universalitet (dvs. at alle borgere hadde rett til ytelse) og offentlig ansvar. Forutsetningene om sosialpolitikken som et instrument for omfordeling og likhet var det vanskeligere å få øye på. De ble borte i kompromisser og nye drakamper. Grunnpensjonene i folketrygden, for eksempel, ble et uttrykk for likhetstanken, mens tilleggspensjonene ble et uttrykk for retten til ulik belønning for ulikt arbeid.

I en sammenlignende analyse av de nordiske landene ble det reist spørsmål om hvorfor trygdlovgivningen utviklet seg forskjellig innen Norden. Undersøkelsen tok for seg tiden fra 1880 og frem til første verdenskrig, og det ble sett på sammenhengen mellom tidspunktene for de første trygdtiltakene og vesentlige trekk ved den øvrige sam-

funnsutviklingen. Materialet viste at offentlig engasjement i form av trygdetiltak sannsynligvis hadde lettere for å slå igjennom i de land som var kommet lengst i den økonomiske utvikling og i den politiske mobilisering av befolkningen. Det syntes også lettere å få til nye trygdetiltak når det allerede fantes sosiale tiltak fra før (Kuhnle, 1981). Det virker som man her har et eksempel på en «snill sirkel», hvor forekomsten av flere goder øker sannsynligheten for nye goder.

Siden er det kommet en rekke studier som omfatter land også utenfor Norden, hvor man har prøvd å kartlegge betingelsene for utviklingen av ulike velferdstiltak, veksten i den delen av de offentlige budsjettene som er øremerket for velferdstiltak, og til og med selve velferdsstaten. Viktige forklaringer søkes blant annet i ulike politiske konstellasjoner, innflytelsen til den politiske venstresiden og arbeiderklassens evne til å mobilisere, statens kontroll over økonomien, byråkratiets påvirkning på den politiske prosess, andel eldre i befolkningen, m.v. (Castles, 1982; Korpi, 1983; De Viney, 1983; Skocpol og Amenta, 1986; Pampel og Williamson, 1989; Esping-Andersen, 1990).

Men resultatene er lite entydige, sannsynligvis fordi de ulike faktorene inngår i sammenvevde mønstre som ikke fanges opp når bare noen få av variablene gjøres til gjenstand for analyse. Det eneste som på dette tidspunkt er sikkert, er at den som prøver å forklare utviklingen av velferdsstaten ved hjelp av en enkelt faktor, kommer sørgelig til kort.

Men klart er det også at politisk handling ikke kommer av seg selv. Velferdstiltak som medfører økonomiske omfordelinger kommer ikke i gang uten videre. Ofte må kravene presses igjennom fra bunnen av samfunnet for å komme på den politiske dagsorden. Det er imidlertid noen forhold som synes å øke mulighetene for at sosialpolitiske omfordelingstiltak skal bli gjennomførbare. Dels må de som lever under vanskelige forhold, gjøres *synlige* for det øvrige samfunn. Dette betyr at jo mer bortgjemte eller marginale de er, og jo færre tilknytningspunkter de har til resten av samfunnet, desto mindre er sannsynligheten for at de vil få hjelp. Seips analyse er et eksempel på de sterke politiske kreftene som kan mobiliseres i en slik synliggjøringsprosess. Dels må det i samfunnet være *teorier* eller *oppfatninger* som knytter sosiale problemer til den skjeve fordelingen av goder i samfunnet, slik vi for eksempel ser det i marxistisk klasseanalyse og nyere lagdelings-teori. Så lenge fattigdom og sykdom ble sett på som guddommelig straff, var det liten grunn selv for et kristent samfunn til å lette disse byrdene synderlig. Dels ser det ut til at den gruppen som trenger hjelp, i første omgang ikke bør utgjøre mer enn *en viss andel* av befolkningen. Hvis det blir for mange som setter frem krav, øker motstanden mot omfordelingstiltak. De hjelpetrengende må heller ikke ha så omfattende behov for hjelp at de *økonomiske belastningene* på det

øvrigt samfunnet overstiger visse grenser. Skrittvis velferdstiltak synes gjennomgående å ha lagt grunnlaget for de mer omfattende reformene (Øyen, 1974b). Andre har hevdet at dersom velferdstiltaket blir oppfattet som en god investering, for eksempel gjennom økt arbeidskraft til industrien (Pinker, 1971), eller som et middel til å dempe sosial uro (Piven og Cloward, 1971), vil dette bidra til en raskere iverksetting av nye tiltak.

Når mange av de norske velferdstiltak etter annen verdenskrig så dagens lys under relativt harmoniske forhold, så skyldtes det først og fremst at konfliktene – og de ligger latent i all omfordelingspolitikk – ble institusjonalisert (se kapitlet om *Ulikhetens dimensjoner*). Mange grupper var interessert i å dra nytte av velferdstiltakene, og dette kom blant annet til uttrykk i kampen for å utvide velferdsbegrepet. Det avspeiles i den norske velferdsstaten, som i løpet av en generasjon ble omformet til et system av velferdsordninger for *alle* borgere.

Hovedtanken bak dagens velferdsstat er at samfunnet har ansvar for å trygge den enkelte mot situasjoner som medfører inntektstap og dårlige materielle levekår. Men i motsetning til under sosialhjelpstaten forutsettes det nå at *alle* kan komme i den situasjon at de trenger direkte overføringer fra det offentlige – og at alle borgere så langt som mulig skal beskyttes mot uventede fall i levestandarden. Grunnpilaren i den norske velferdsstaten utgjøres av trygdene som kommer inn under *lov om folketrygd*. Gjennom overføring av økonomiske tilskudd gis den enkelte vederlag for tap av inntekt, enten tapet skyldes alder, uførhet, sykdom, arbeidsløshet, barn født utenfor ekteskap, o.a. I forarbeidene til loven gis det flere begrunnelser for denne ordningen. Dels hevdes det at samfunnet bør gi erstatning for de problemene det gjennom sin struktur – spesielt arbeidsmarkedsstrukturen – er med på å skape. Dels hevdes det at samfunnet har plikt til solidarisk å sørge for en økonomisk minstestandard for alle sine medlemmer. Derfor er alle borgere også pliktige til å være medlemmer av dette sikringssystemet, dvs. godta eller avfinne seg med det velferdsbegrepet som ligger til grunn for folketrygden.

Vanligvis knyttes velferdsbegrepet til sosialpolitikken, men det er en heller kunstig kopling. Deler av for eksempel skattepolitikken bygger på en omfordeling av økonomiske goder til fordel for dem som har små inntekter eller store økonomiske belastninger. Boligtilskuddene, som er lagt opp med en «sosial profil» og langt på vei kommer de økonomisk dårligst stilte til gode, ligger utenfor den tradisjonelle sosialpolitikken. Og lønnsforhandlinger, hvor blant annet spørsmål om ekstra tilskudd til lavtlønte avgjøres, har intet med den sosiale sektor å gjøre. Det er derfor heller ikke mulig å avgrense det sosialpolitiske ansvarsområdet. Sosialpolitikk er en politikk både for økonomisk vanskeligstilte og for den øvrige befolkningen. Men ikke all politikk

for vanskeligstilte grupper er sosialpolitikk. Tradisjonelle organisasjonsmønstre har her hatt større innflytelse enn logisk oppbygging av det sosialpolitiske ansvarsområdet.

Det utvidete velferdsbegrep

Men drømmen om det gode samfunn går lenger enn til sikring av økonomiske og materielle levekår for alle. Det er så mange andre sider ved tilværelsen som gjør krav på oppmerksomhet, og som synes å være nødvendige forutsetninger for at den enkelte skal ha det godt på ferden gjennom livet. I dag vil de fleste være enige om at god helse og rett til arbeid er vesentlige goder som sterkt påvirker den enkeltes livssituasjon. Andre vil hevde at dette bare er minimumskrav, og at utdanning, trygge arbeidsplasser og en rekke ikke-økonomiske goder, som kontroll over egne livsvilkår, politisk innflytelse og deltakelse i samfunnslivet, er vesentlige goder som den enkelte har rett til å kreve. Atter andre vil stille krav om individets rett til å leve et meningsfylt liv, eller til å utvikle personligheten. Men de kommer i vansker når strategiene som skal fremme slike målsettinger, må presiseres.

Det er lett å se at denne utviklingen har ført til at «velferd» ikke lenger er noe entydig begrep som bare kan knyttes til tiltak for vanskeligstilte grupper i befolkningen. Stadig flere grupper trekkes inn under velferdsbegrepet, og stadig flere dimensjoner i livsvilkårene gjøres til gjenstand for velferdsbetraktninger. Når en derfor bruker uttrykket «det utvidete velferdsbegrep», så er heller ikke det noe entydig begrep, og det gis stadig nytt innhold.

Det har vært gjort mange forsøk, både teoretisk og empirisk, på å avklare innholdet i det utvidete velferdsbegrep. Marshall utviklet for eksempel en typologi om hvordan nye rettigheter utstrekkes til å gjelde stadig flere borgere. Ifølge denne var det 18. århundres Europa preget av kampen for nye borgerrettigheter, dvs. talefrihet, rett til religionsutøvelse, likhet for loven, m.m. Etter at mye av dette var innfridd, var det 19. århundre preget av kampen for politiske rettigheter, dvs. valgrett og rett til å delta i det politiske liv. Det 20. århundre var preget av kampen for sosiale rettigheter, dvs. retten til de goder som nå kjennetegner velferdsstaten. Både borgerrettighetene og de politiske rettighetene mente Marshall var forutsetninger for å utvikle sosiale rettigheter (1964). Men denne typologien ble utviklet innen en vestlig tankegang, og passer verken på Øst-Europa eller utviklingslandene. Psykologen Maslow utviklet forutsetninger på det individuelle plan. Ifølge hans typologi er våre behov ordnet hierarkisk etter styrke. Først kommer de grunnleggende fysiologiske behov, og bare når de er tilfredsstilt, vil mennesket søke å tilfredsstille de sosiale og psykologiske behov på de høyere nivåene (1943). Om nå Maslows postulerer

er korrekte, så synes de ikke å ha vært grunnlag for sosialpolitisk handling, og de er delvis i motstrid med Marshalls analyse (se også kapitlet om *Politikk og ulikhet*).

I alle de nordiske land, bortsett fra Island, har det vært foretatt undersøkelser om befolkningens levekår, og alle har de prøvd å skaffe frem data for hvor mye velferd det finnes i det enkelte land. Velferdsbegrepet er blitt tolket på noe ulike måter, men det avspeiler nok mer forskernes og oppdragsgivernes ulike interesser enn ulik vektlegging av velferdskomponentene i de forskjellige landene. I den første svenske levekårsundersøkelsen ble velferd definert som maksimering av *det enkelte individs ressurser* og de muligheter disse ga for å skaffe individet kontroll over sin egen livssituasjon. Som indikatorer for slike individuelle ressurser ble brukt helse, ernæringsforhold, utdanning, yrke, arbeidsforhold, bosted, fritidsbruk, familieforhold, økonomi og politisk deltakelse. Økonomi var her bare en av de mange ressurser som inngikk i det utvidete velferdsbegrepet, og det ble fremhevet at økonomiske indikatorer alene var både snevre og misvisende mål for velferd (Johansson, 1970). I en oppfølging av undersøkelsen ble velferdsbegrepet utvidet og presisert. Helse, for eksempel, var fortsatt en ressurs, men også *adgangen* til helsetjenester ble nå betegnet som en ressurs (underforstått at adgangen til helsetjenester ikke var likelig fordelt i befolkningen). Økonomi var fremdeles en ressurs, men det var også konsumbetingelsene som den enkelte underlegges. På bakgrunn av den stigende kriminaliteten ble sikkerhet for liv og eiendom føyet til som en del av det utvidete velferdsbegrep. De individuelle ressurser ble sett i sammenheng med den sosiale strukturen og omgjort til «medborgerlige sosiale anliggender» (Johansson, 1980: 25–28).

I den norske levekårsundersøkelsen ble velferd også definert som et sett av individuelle ressurser, men i tillegg trakk man inn de *arenaer* hvor ressursene kommer til anvendelse. Det individuelle velferdsbegrep ble satt inn i en større sosial sammenheng. En ressurs hadde bare verdi dersom den kunne brukes eller omsettes på en arena. En utdanningsressurs kan for eksempel brukes både på arbeidsmarkedet og i det politiske liv, men utdannes det for mange leger, eller finnes det allerede for mange medisinere i toppen av det partiet man jobber innenfor, synker verdien av utdanningsressursen. Ved å trekke inn arenabegrepet ble den sosialpolitiske oppmerksomheten rettet mot de strukturer som betinger velferdsmulighetene og fordelingsvirkningene av offentlige tiltak. I mandatet for undersøkelsen het det da også at årsakene til ulikhetene i velferdsgodene måtte belyses (Rødseth, 1975; NOU 1976: 28).

I den danske undersøkelsen var det det enkelte individ som var utgangspunktet. De individuelle ressursene var «grunnelementet» i vel-

ferdsbegrepet, slik det var i de svenske og norske undersøkelsene. Men *samspillet* med andre mennesker og det fysiske miljø ble her trukket inn som vesentlige deler av velferdsbegrepet. Hovedtanken var at individuelle ressurser både kan skapes og ødelegges i det sosiale samliv og innen de fysiske strukturer, og at velferdsnivået må forstås i denne sammenheng (Hansen, 1978).

På grunn av de ulike definisjonene av velferdsbegrepet var det vanskelig å sammenligne resultatene fra de tre skandinaviske undersøkelsene. Den finske undersøkelsen, som faktisk var en nordisk undersøkelse, sammenlignet imidlertid velferden innen landene og prøvde å forklare forskjellene. Velferd ble her definert ved hjelp av tre komponenter. Den ene var «å ha», dvs. de materielle ressursene det enkelte individ rår over. Den andre var «å elske», dvs. de sosiale relasjonene individet deltar i og den måten behovet for vennskap, kameratskap og nærhet dekkes på. Den tredje var «å være», individets muligheter for selvrealisering og positiv vurdering av seg selv. Velferd assosieres ofte med «det gode liv» og mulighetene til å oppnå et bedre liv. Det var imidlertid vanskelig å oppnå enighet om hva som var det gode liv. Det viste seg lettere å bli enige om hva som er «det onde liv», og utgangspunktet for undersøkelsen var da også velferd som fravær av det onde liv (Allardt, 1975).

Som man ser, spenner innholdet i det utvidete velferdsbegrep vidt. For å komme bort fra det onde liv og nærmere det gode liv, er det bygget ut stadig nye offentlige velferdstiltak. Problematisk forhold som før har tilhørt den private sfære, er flyttet over i den offentlige sfære og er blitt fellesanliggender. Helt frem til 70-årene var utviklingen langt på vei preget av tverrpolitisk enighet om noen grunnleggende prinsipper, og endelige voteringer om nye velferdstiltak var ofte enstemmige. Men utformingen av det *konkrete* velferdstiltak representerte, da som nå, som regel et kompromiss hvor mange og ofte motstridende interesser sto mot hverandre (Hatland, 1992). I praksis viser det seg at slike motstridende interesser gjerne bygges inn i velferdstiltakene. Og slike konflikter er med på å redusere virkningen av de politisk vedtatte målsettinger (Øyen, 1974b).

Siden nye velferdstiltak ofte innebærer en ny fordelingspolitikk, er det ikke overraskende at kampen om det utvidete velferdsbegrep er nært knyttet til den politiske maktkampen og de visjoner de forskjellige partiene har om det gode samfunn. De politiske gruppene som klarer å knytte velferdsbegrepet til sin ideologi, står også sterkt overfor velgerne i tilbudet om «det gode liv», enten det tilbys velferd for eldre, småbarnsfamilier, pasienter eller andre. Men også velferdsprofesjonene har utviklet ideologier og interesser som gjør dem til sentrale aktører når det gjelder å vinne innflytelse over det utvidete velferdsbegrep.

Velferd som livskvalitet

Det har mer eller mindre vært tatt for gitt at en økning i materielle velferdsgoder ville fremme individuell trivsel og velbefinnende. Men påstanden om at ytterligere materiell velferd over et visst nivå ikke bare er en nødvendig, men også en tilstrekkelig forutsetning for individuell trivsel, er blitt trukket i tvil. Det har vært hevdet at materielle velferdsgoder ikke nødvendigvis skaper bedre livskvalitet eller «lykke». Det har også vært satt frem påstander om at individuell vantrivsel og mistilpassing heller har økt innenfor velferdsstaten.

Det er imidlertid vanskelig å definere hva livskvalitet er eller bør være, fordi dette begrepet er så nært knyttet til den personlige opplevelse av lykke og tilfredshet. En definisjon av livskvalitet sier at jo mer en person (1) er aktiv, (2) har selvfølelse, (3) har et gjensidig og nært forhold til og følelse av samhørighet med andre mennesker, og (4) har en grunnstemning av glede, desto høyere kvalitet vil vedkommende ha på sin livssituasjon. Her betyr det å være aktiv at man deltar i begivenheter som oppleves som meningsfylte. Å ha selvfølelse betyr at man godtar seg selv som verdifull og mestrer sine omgivelser. Å oppleve samhørighet betyr at man føler seg knyttet til andre mennesker og trives innen et fellesskap. Å ha en grunnstemning av glede kan også defineres som fravær av bekymring og angst (Næss, 1974).

Det er ikke empirisk kartlagt hvor stor gjennomslagskraft en slik oppfatning av livskvalitet har blant folk. Men rent umiddelbart skulle en tro at de verdiene som kommer til uttrykk her, ville bli nokså allment akseptert innen en vestlig kultur.

Det er lite forskning som viser hvordan livskvalitet fordeler seg i befolkningen. Men frihet fra økonomiske og andre bekymringer avtar etter hvert som man beveger seg nedover i det sosiale hierarki. Mulighetene for å mestre omgivelsene er avhengig av hvilke ressurser man rår over, og de fleste ressurser er som kjent skjevfordelte. Sykdommer, mentale problemer og sosiale problemer har også en tendens til å hope seg opp i de lavere sosiale lag og bidra til dårligere livskvalitet. Samtidig som belastninger i form av langvarig sykdom og uførhet, mentale problemer og sosiale problemer medvirker til å skyve folk ut av opparbeidete posisjoner.

Skillet mellom hvilke livskvaliteter som best ivaretas innen den private sfære og hvilke det offentlige bør ha ansvar for, er ikke gitt en gang for alle. Normene om privatlivets fred og det individuelle ansvar står mot normene om samfunnets ansvar for de svakest stilte og ønsket om en mer rasjonell utnytting av de menneskelige ressursene. Mye av sosial-, helse- og utdanningspolitikken er rettet direkte mot årsakene til den skjeve fordelingen av livskvalitet. Gjennom direkte overføringer av ressurser som for eksempel grunn- og videreutdanning, økono-

miske tilskudd og helse-, omsorgs- og fritidstilbud i nærmiljøet, forventes den enkelte å nyttiggjøre seg disse ressursene slik at livskvaliteten økes.

Bildet er imidlertid mer sammensatt enn denne forutsetningen gir uttrykk for. Det fremgår blant annet av kapitlene om *Utdanning*, *Familien* og *Livsløp*. De offentlige velferdstiltakene bidrar ikke bare til en jevnere fordeling av livskvalitet. Mye tyder på at de også kan virke som distributører av *ulikhet* i livskvalitet. Noen av tiltakene er utført slik at de passiviserer folk, tar deres selvfølelse fra dem, isolerer dem og skaper for lite trygghet til å frita dem for angst. Minstepensjonen er for eksempel for liten til å gi frihet fra økonomiske bekymringer. Slik trygdereglene er laget, hindrer de blant annet uføretrygdede i å ta en overkommelig deltidsjobb som kunne aktivisere dem og forbedre deres økonomiske situasjon.

Mye av diskusjonen om livskvalitet har vært knyttet til diskusjonen om økonomisk vekst. Økonomisk vekst har i hele den industrielle periode vært et mål i seg selv og et uttrykk for en sunn økonomi. Men det er mye som tyder på at de hurtige sosiale endringene, omflyttingene av befolkningen og endringene i jobbstrukturen som bidrar til den økonomiske veksten, samtidig er med på å skape dårligere livskvalitet for visse grupper. Dessuten forutsetter økonomisk vekst en mer effektiv bruk av de menneskelige ressursene og medfører en utsorting av uproduktiv og mindre produktiv arbeidskraft. Tidlig i 70-årene ble det blant samfunnsvitere hevdet at en strategi for bedre livskvalitet ville ligge i en nedtoning av den økonomiske veksten. Denne forutsetningen innebærer imidlertid to typer av problemer. For det første har man fortsatt mest antakelser å basere seg på når det gjelder de konkrete sammenhengene mellom økonomisk vekst og individuelle gruppers livskvalitet. For det andre må det foretas et valg mellom henholdsvis øking og reduksjon i forskjellige typer velferd for ulike grupper. En reduksjon i den økonomiske veksten vil jo berøre gruppene på forskjellig vis (se også kapitlet om *Ulikhet, effektivitet og rettferdighet*). Med den økonomiske utflating i 80-årene er denne problemstillingen blitt mer nyansert. Det har ikke vært nødvendig å gå tilbake på oppfatningen om at det finnes en sammenheng mellom økonomisk vekst og utviklingen av sosiale problemer. Men det er også klart at økonomisk vekst øker sannsynligheten for nye velferdstiltak. Det skyldes både at den generelle ressursmengden øker, og at potensialet og motstanden mot nye omfordelingskrevende tiltak ikke blir aktivisert. Det sentrale regnestykke om hvorvidt økonomisk vekst bidrar til å skape flere problemer enn den er i stand til å løse, og om veksten løser problemer for de samme mennesker som den skaper problemer for, er imidlertid en konto som det er vanskelig å gjøre opp. Spesielt når det gjelder spørsmålet om livskvalitet.

Velferd som integrasjon

Så lenge samfunnene var oversiktlige og relativt stabile, ga de grunnlag for *sosiale nettverk* som knyttet enkeltindividene nokså tett sammen. Som følge av økende urbanisering, geografisk mobilitet og spesialisering har dette kontaktmønsteret skiftet karakter. Dette betyr at antall sosiale kontakter har økt, og at det nå skapes en annen type sosiale nettverk enn før. Samtidig har det siste århundret sett fremveksten av en ideologi som privatiserer familien og fremhever retten til å trekke seg tilbake som et gode.

Det er blitt satt spørsmålsteget ved om dette er et ubetinget gode. Det rapporteres om isolasjon og ensomhet midt i tettsteder som yrer av mennesker. Den økende kriminaliteten er blitt satt i sammenheng med boformer som ikke gir grunnlag for samhold og uformell sosial kontroll (Christie, 1975). Mentale problemer forsterkes i sosiale strukturer som ikke gir grobunn for sosial nærhet, identifikasjon og støtte. Fremmedgjøring knyttes til manglende solidaritet og de mulighetene felles innsats gir for å påvirke livssituasjonen. Det er ingen data som viser at ensomheten skyldes velferdsstaten eller at ensomhet er mer utbredt nå enn før. Men ensomheten er blitt synliggjort, blant annet gjennom nyere psykiatriske teorier. Ensomhet er blitt offentlig eieendom.

Deltakelse i sosiale nettverk fordeler seg ikke likt i befolkningen. Selv om opplevelse av manglende sosial tilhørighet ser ut til å forekomme i mange forskjellige grupper, er det mye som tyder på at de som møter med få sosiale ressurser, også er de som har vanskeligst for å bli koplet inn på stabile nettverk. Kvinner og menn vil ofte ha forskjellige sosiale nettverk. Hjemmearbeidende kvinners største kontaktflate vil helst være i forhold til egen familie og svigerfamilie. Mennenes – men ikke nødvendigvis de utearbeidende kvinnenes – sosiale relasjoner vil først og fremst være knyttet til arbeidsplassen og grupper utenfor hjemmet. De to typene nettverk vil gi forskjellige rettigheter og forpliktelser og gi ulike opplevelser av tilknytning og isolasjon (jf. kapitlet om *Familien*).

Sosiale nettverk er mer stabile blant mennesker som også har interessefellesskap. Geografisk nærhet har en tendens til å styrke den sosiale nærhet, og hyppig kontakt kan bidra til å holde etablerte nettverk ved like. De sosiale nettverk vil helst bli homogene, dvs. at deltakerne tilhører samme sosiale gruppe eller innehar samme type holdninger eller verdier. Deltakelse i sosiale nettverk vil gjerne ha preg av en bytteprosess. Her utveksles materielle og immaterielle goder som en del av samhandlingsprosessen, og det forventes en viss balanse mellom ytelse og motytelser. De som er ressursvake, vil derfor ofte være henvisst til å delta i sosiale nettverk med andre ressursvake.

Det har vært satt i gang en rekke velferdstiltak for å kople isolerte individer og grupper inn på bestående nettverk. Tidligere ble det for eksempel antatt at forskjellige grupper funksjonshemmete var best tjent med egne institusjoner som kunne ivareta deres spesielle behov. Nå oppfattes imidlertid sosial integrasjon som en bedre hjelp. Funksjonshemmete elever er derfor i stadig større antall overført til vanlige skoler, og psykisk utviklingshemmete er blitt sluset tilbake til lokalsamfunnet.

Arbeidsmiljøloven og de ansattes lovfestete deltakelse i beslutningsprosessen er et annet uttrykk for at deltakelse og integrasjon er blitt en verdi i seg selv. Det samme kan sies om opprettelse av bydelsutvalg, desentralisering fra staten til fylkene og kommunene, utstrakt komitéarbeid, høringsrunder m.m., som hver for seg trekker stadig flere mennesker inn i samfunnslivet og gir dem opplevelse av tilhørighet. Men det er *ikke* en virksomhet som hjelper de mest isolerte og ressursvake personene inn i nye sosiale nettverk.

Noe av ideen om bedre velferd gjennom tilkøpling på sosiale nettverk omsettes i praksis gjennom sosialarbeidernes «samfunnsarbeid». Her tas det sikte på å identifisere interessefellesskap, som for eksempel å sikre lekeplasser i et boligfelt, og å få til et samhold som ikke bare kan løse dette spesielle problemet, men som også kan fungere som en bærende struktur for fellesskap og løsning av andre problemer. Når interessegruppen virkelig begynner å fungere, har den et politisk pressgruppepotensial som kan virke truende på blant annet kommunale myndigheter. Det er derfor ikke overraskende at «samfunnsarbeidet» ikke er blitt møtt med bare positive reaksjoner.

I forbindelse med ulikhetsproblematikken er det viktig å være oppmerksom på at sterke sosiale nettverk kan bidra til å redusere velferden for dem som står utenfor. De «naturlige» homogene nettverkene har en tendens til å forsterke de sosiale ulikhetene, fordi likesinnete søker sammen i et fellesskap som understreker og bekrefter deres sosiale plassering i samfunnet. Heterogene nettverk bidrar heller ikke uten videre til å redusere ulikhetene. Det ser ut til at det først og fremst er målorienterte og heterogene nettverk *med felles oppgaver* som bidrar til å redusere den sosiale avstanden mellom medlemmene.

Interessen for å skape nye sosiale nettverk som forener ressurssterke og ressursvake ligger i tiden. Det formelle hjelpeapparatet er etter hvert blitt så kostbart at myndighetene ser seg om etter andre alternativer. Ideen om en styrking av det uformelle hjelpeapparatet har vært nærliggende. I 80-årene har det vært en vekst i utbyggingen av det private hjelpearbeidet, intensivering av det ikke-profesjonelle omsorgsarbeidet og styrking av nærmiljøet. Integrasjonsideologien har med dette fått en konkret utforming. Spørsmålet blir da om disse tilløpene til privatisering av sosialpolitikken i neste omgang blir et verdi-

fullt supplement til velferdsstaten eller om de vil bidra til å undergrave det kollektive ansvar for svakstilte grupper.

Det er liten tvil om at mange sosiale problemer simpelthen ikke kan løses før de mest ressursvake blir trukket sterkere inn i samfunnet og oppnår fulle «sosiale rettigheter». Det er også klart at det ligger store ubrukte omsorgsreserver i den ikke-yrkesaktive del av befolkningen, og at det er viktig for alle parter at denne reserven mobiliseres. Men selve ideen om en ansvarsforskyvning fra det offentlige og tilbake til nærmiljøet strir mot et av de grunnleggende prinsipper i velferdsstaten. Det var dette prinsippet det ble kjempet om i den tidlige utformingen av velferdsstaten. Den gang som nå ble det hevdet at en desentralisering av ansvaret ville gi rom for større sosial og geografisk ulikhet. I dag ser vi også at desentralisering åpner for større muligheter for interessegrupper til å påvirke utformingen av velferdstiltakene. Samtidig har det betydning for den kvinnelige sysselsetting hvis den offentlige omsorgssfæren reduseres og kvinnene skyves tilbake til den private omsorgen.

Dertil kommer, og det er kanskje det viktigste, at i dag vet man svært lite om hvordan stabile og heterogene sosiale nettverk skapes. Mulige offentlige tiltak på dette feltet må derfor langt på vei baseres på prøve-og-feile-metoden (Kjær Jensen m.fl., 1987).

Relativ deprivasjon

Mye av velferdsdebatten er knyttet til spørsmål om rettferdighet og urettferdighet. Men siden rettferdighet er et normativt begrep som oppleves forskjellig av forskjellige mennesker, er det også duket for konflikt. Nye grupper har trent seg frem med krav om større andeler av velferdsbudsjettet. Grupper som allerede er etablert på velferdsbudsjettet, har vist til at de ennå ikke har oppnådd sin rimelige del av velstanden. Det har vært gjort gjeldende at nok har de økonomiske levekårene bedret seg for alle i samfunnet, men de opprinnelige forskjellene mellom de ulike gruppene er stort sett blitt opprettholdt. Krav om rettferdighet blir ikke lenger fremmet med utgangspunkt i hva som bør være minstemål for den vanlige borgers levekår. De blir fremmet på bakgrunn av de levekår som mer privilegerte grupper har (Townsend, 1979). Opplevelsen av velferd blir ikke en tilstand som defineres ved hjelp av absolutte verdier på en eller flere skalaer. Det blir en tilstand som oppleves relativt til de goder andre i samfunnet innehar. Menneskene gjør da bruk av en annen referanseramme for å klargjøre for seg selv hvor godt eller dårlig de har det. Står det dårlig til med oss sett i forhold til andre, og føler vi det som urettferdig, kan vi oppleve det som kalles *relativ deprivasjon* (Runciman, 1966).

Følelsen av relativ deprivasjon er også knyttet til synligheten i sam-

funnet. Jo mer informasjon vi får om hverandre, enten den skriver seg fra massemedia eller fra direkte kontakt, desto bredere grunnlag får vi for å sammenligne oss med hverandre. De godene som er mest iøynefallende, er også de som er med på å skape behov, og de det er lettest å gjøre krav på. Mindre synlige goder og det som ikke markedsføres, som f.eks. ikke-konsumorienterte livskvaliteter, har vanskeligere for å slå igjennom.

Opplevelsen av relativ deprivasjon er ikke bare knyttet til de som er dårligst stilt i samfunnet. Den ser ut til å være et generelt fenomen, nesten uten hensyn til hvor i det sosiale hierarki en befinner seg. Det vanlige ser ut til å være at man helst bruker de sosiale grupper som ligger et hakk eller to over en selv i hierarkiet, som en slags referansegruppe. Det er derfor ikke overraskende at når krav om større rettferdighet i fordelingen av godene settes frem, så kommer de fra mange deler av befolkningen. Kravene som fremmes vil ofte konkurrere, fordi forskjellige deler av befolkningen vil oppleve relativ deprivasjon i forhold til forskjellige goder. Og konkurransen skjerpes ytterligere når kravene fremmes innenfor samme sektor av den offentlige virksomhet, samtidig som ressursene er knappe.

På samme tid er det klart at etter hvert som stadig større deler av befolkningen får del i det som på et tidligere tidspunkt ble definert som velferdsgoder, blir disse godene til rettigheter som tas for gitt – og nye velferdsmaal fremmes. Dette skiftet i velferdsmaal, før alle har fått del i de opprinnelige velferdsgodene, medvirker til å opprettholde og utdype forskjeller i fordelingen av godene. De som er svakest når det gjelder å fremme sine krav, klarer i mindre grad å fastholde oppmerksomheten ved *sine* definisjoner av rettferdighet og legitime velferdsgoder. De yrkesaktive fremmer f.eks. krav om 6-timers dag, ekstra ferieuke, lavere pensjonsalder, utvidet barselspermisjon og bedriftshelsetjeneste, mens de ikke-yrkesaktive, som f.eks. minstepensjonistene og de psykisk utviklingshemmete, har vanskeligere for å nå igjennom med sine krav.

Debatten beveger seg hele tiden innenfor en norsk virkelighet. Det er norske normer for levestandard som er avgjørende. Ikke den virkelighet som f.eks. beskrives i kapitlet om *U-land og i-land*.

Velferdsprofesjoner

De aksepterte velferdsmaalsettingene må på ett eller annet vis omsettes i praksis. Det skapes derfor egne strukturer for å gjennomføre dem. Hvis velferdsmaalene både er bygget på teorier om komplekse samspill mellom mange årsaker til den manglende velferden, og hvis det finnes kompliserte strategier for å øke velferdsnivået, vil det oppstå behov for eksperter og egne profesjoner til å innfri disse.

Parallelt med utviklingen av velferdsstaten har det derfor også vokst frem nye profesjoner, og gamle profesjoner har fått nytt innhold. Sosialarbeidere fungerer som problemløserer for folk som ikke klarer å finne sin plass i samfunnet. Fysioterapeuter prøver å øke den fysiske bevegeligheten hos funksjonshemmete, mens psykiatere og psykologer arbeider med den psykiske og sosiale bevegeligheten. Talepedagoger legger mulighetene til rette for bedre kommunikasjon for talehemmete, på samme måte som døvelærere og blindelærere prøver å øke funksjonsdyktigheten hos sine klienter. Helsesektoren er delt inn i en lang rekke spesialfelt og har nå nærmere hundre profesjoner, som på forskjellig vis bidrar til innfrielse av velferdsmålene. Samtidig er det oppstått et stort byråkrati, som for eksempel i Rikstrygdeverket, hvor nærmere fem tusen mennesker er heltidsbeskjeftiget med å forvalte økonomisk velferd for det norske folk.

Uklarheten, uenigheten og motsetningene i velferdsmålene smitter av på de profesjonene som skal gjennomføre velferden i praksis. Det er ikke bare fordi velferdsbegrepet er blitt så omfattende at det synes nødvendig med flere typer ekspertise. Selve velferdsbegrepet er også motsetningsfylt, og ingen enkelt profesjon er i stand til å absorbere alle motsetningene innenfor sin egen gruppe. Det utvikles derfor en stadig sterkere spesialisering og oppdeling av velferdsprofesjonene. Profesjoner som arbeider innen samme problemfelt, har et stort behov for grenseoppgang seg imellom, og det investeres til dels store ressurser i styrking av egne profesjoner. De menneskelige problemene deles opp i mange enheter, og den profesjonen som har ansvaret for menneskets fysiske velferd, er ikke nødvendigvis den som har ansvar for menneskets sosiale velferd. Profesjonene overtar hver sin teig av den menneskelige velferd, utdyper sine teorier om årsaksforhold og strategier og definerer dem ofte som uavhengige av andre profesjoners teorier. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at velferdsmålene underordnes profesjonsinteressene. Velferdstiltak satt i verk av én profesjon kan gjerne være i motstrid med velferdsmålene til en annen profesjon. Slike konflikter styrkes i tider med knappe ressurser. Når velferdsprofesjonene er nødt til å konkurrere om samme ressurser, vil det ofte være en fordel at man kan redusere nærskyldte profesjoner i konkurransen om velferdspengene.

Det har vært gjort flere forsøk på å få de splittede velferdsprofesjonene til å samarbeide. Det har for eksempel vært fremmet forslag om felles grunnutdanning for helsepersonell, felles organisasjoner på tvers av profesjonene, og sterkere integrering av helse- og sosialsektoren både administrativt og gjennom en felles universitetsutdanning. Hittil har de fleste av disse koordineringsforsøkene vært lite vellykket. De uensartete velferdsmålene og den sterke profesjonaliseringen er ikke tilstrekkelig forklaring på dette. Det er også viktig å være oppmerk-

som på at makt og innflytelse ikke er likelig fordelt i velferdssektoren, og at det finnes grupper som ikke er interessert i å få til forandringer. Noen velferdsprofesjoner har større makt enn andre, til både å påvirke innholdet i velferdsbegrepet, gi sine medlemmer prestisje, og påvirke tildelingen av knappe ressurser. Gjennom samarbeid og fellesskap kan det være vanskelig å opprettholde maktposisjonene. Det er derfor ikke overraskende at de som kontrollerer flertallet av godene, også er de som er minst interessert i felles utdanning, felles organisering og integrasjon. Den medisinske profesjons tilbakeholdenhet når det gjelder integrasjon av helse- og sosialsektoren, og sykepleiernes fremstøt for å overta ledende posisjoner innen sykehusene, er nærliggende eksempler.

Strategier og motstrategier

Velferdsstrategier som tar sikte på å redusere ulikhet, medfører faktiske eller relative omfordelinger som gjør at noen må gi avkall på sine privilegier. Det er sterke krefter som ønsker å opprettholde den nåværende ulikefordelingen og den bestående maktstrukturen. Og det er mange som ser sine interesser truet, selv ved minimale omfordelinger. Derfor er det også vanskelig å skape effektive velferdsstrategier. Jo sterkere velferdstiltakene griper inn i den bestående struktur, og jo større omfordelinger de forutsetter, desto vanskeligere er de å gjennomføre. Det er ikke vanskelig å finne frem til velferdstiltak som ville medføre effektive omfordelinger. Men det er vanskelig å kontrollere den sosiale struktur som velferdstiltakene skal settes inn i. Gang på gang blir det utviklet motstrategier som gjør velferdstiltakene ineffektive og reduserer verdien av omfordelingene. *Det er nesten så en kan si at hver velferdsstrategi også har en motstrategi.*

Undertiden er motstrategiene del av en bevisst og organisert atferd på linje med annen politisk atferd. Det er helst interessekonfliktene som viser seg slik. Men ofte avspeiler motstrategiene en ubevisst prosess som er resultat av at noen føler sine personlige verdier truet. De generelle velferdsmålene blir kanskje godtatt, men selve utformingen av velferdstiltakene oppleves som urettferdig eller uriktig. Hvis mange opplever det på samme måte, og hvis deres atferd overfor dem som får del i velferden avspeiler denne holdningen, undergraves tiltakene, og virkningen av omfordelingen gjøres mindre. Den såkalte «trygdehetsen» er et godt eksempel på en slik motstrategi. Gjennom trygdeytelsene økes den økonomiske velferden for store grupper i befolkningen. Det forutsettes at økonomiske velferdsgoder kan omveksles til sosial velferd og blant annet øke integrasjonen av vanskeligstilte grupper i den øvrige befolkningen. Slik trygdehetsen har artet seg, har den vært en mistenkeliggjøring av visse grupper trygdede som antyder både

misbruk og overforbruk. Dette er en *stigmatisering* som bidrar kraftig til å redusere den sosiale velferd som de økonomiske velferdsgoder forutsetter. Den sosiale posisjonen til trygdede som stigmatiseres blir ytterligere svekket, og deres muligheter for å bli koplet inn på nye og givende sosiale nettverk økes ikke. Opplevelsen av kontroll over egen livssituasjon blir også mindre, fordi det som skjer, bidrar til å svekke selvoppfatningen og tilliten til at en selv kan gjøre noe med problemene (Øyen, 1978).

Kimen til motstrategier finnes imidlertid ikke bare i atferd utenfor velferdstiltakene. Den ligger også innebygget i tiltakene selv, som sjelden sikrer en omfordeling som svarer til de ideelle målsettingene. Det finnes for eksempel grupper som har rett til trygd, men aldri gjør denne retten gjeldende. Det skyldes enten at de ikke får informasjon, ikke kan nyttiggjøre seg informasjonen, eller gir opp overfor et ukjent og overveldende regelverk. Det kan gjerne hevdes at denne motstrategien ikke er bevisst. Men det kan med like stor rett hevdes at ansvarlige organer lenge har vært oppmerksom på den uten at effektive tiltak er blitt satt i verk.

Velferdsstaten

Rammen om velferdsbegrepet, velferdstiltakene og velferdsprofesjonene kalles velferdsstaten. Men det er ingenlunde klart hva en velferdsstat er. Det er mange land som liker å kalle seg velferdsstater, og de bruker gjerne størrelsen på sine sosial-, utdannings- og boligbudsjetter som dokumentasjon for omfanget av velferden. Størrelsen på disse budsjettene sier imidlertid ikke noe om den interne fordelingen av godene, og fattigdommen kan være stor også i land med store sosialbudsjetter. For eksempel brukte USA i 1991 11 prosent av sitt bruttonasjonalprodukt på helsetjenester, men hele 35 millioner amerikanere sto uten noen form for helsetjenestetilbud.

I det foregående er det blitt vist hvordan velferdsbegrepet har skiftet innhold over tid. Fra å være en hjelp som ga de «rette trengende» mat og husly, har det utviklet seg til å være en hjelp for alle borgere som sikrer både en viss levestandard og en ideologisk basis for livskvalitet.

Utviklingen har gått skrittvis, og i løpet av de siste hundre årene er lag på lag med nye velferdstiltak lagt oppå hverandre til det vi i dag kaller den skandinaviske velferdsstatsmodell. Det typiske for denne modellen er både *det utvidete velferdsbegrep*, at *alle* borgere har *rett* til hjelp, at alle borgere har *plikt* til å betale til de felles ytelsene, at det gjennom minstepensjonen er fastlagt en *levestandardgrense* som trygdede ikke bør falle under, og at det *offentlige* har hovedansvaret for organiseringen av velferdstiltakene. Men hvis vi ser oss om blant

andre velferdsstater, er det flere som følger de samme prinsipper, om enn den konkrete utformingen viser stor variasjon. Enten kan velferdsbegrepet være snevrere definert, ytelsene kan være selektive, velferdsrettighetene kan være øremerket for arbeidstakere, solidaritetsprinsippet kan være ivaretatt innen det generelle skattesystemet, utbetalingene kan være knyttet til innbetalingene og ikke til en levestandardgrense, eller velferdstiltakene kan være lagt til private og halv-offentlige organer. Som en følge av dette vil omfordelingsvirkningene også variere (Åberg, 1990).

Det er mange måter å betrakte velferdsstaten på. Den kan for eksempel ses primært som et fordelingsystem hvor økonomiske tilskudd og tjenester sendes ut til befolkningen etter et visst mønster. Mønsteret er blitt lagt etter hvert som velferdsbegrepet er blitt utvidet, konflikter har funnet sin løsning, profesjoner fått gjennomslag for sine kriterier for tildeling, og nye tiltak er blitt etablert. Mønsteret er komplekst, og ulike organisatoriske prinsipper står mot hverandre (Bleiklie, 1990). Innen ulike tiltak tildeles det henholdsvis etter behov, etter innsats, og for å utligne ulikheter av forskjellige slag. For noen av tiltakene er prinsippene ikke engang klargjort. Bildet er faktisk så komplekst at det er vanskelig å avlede generelle prinsipper for tildeling, og fordelingsvirkningene så vel som omfordelingsvirkningene er i liten grad kjent.

Slik den skandinaviske velferdsstaten er utformet, oppfattes den ofte som et instrument for å skape større likhet, trass i det som er sagt ovenfor om tildelinger etter behov og innsats som sideordnete prinsipper. Her kan man spørre om det er formallikhet, ressurslikhet, kompetanselikhet eller resultatlikhet som skal stå i fokus, jf. kapitlet til Hernes og Hippe. Alle fire typene gjenfinnes i velferdsstatens tiltak, og undertiden side om side innen samme tiltak. Men det kan også reises spørsmål om i hvilken kontekst likheten skal vurderes, og om hvor stor omfordeling som skal finne sted før tilstrekkelig likhet er oppnådd. Skal det for eksempel tas hensyn til den historiske kontekst? Klager over dagens urettferdigheter møtes til stadighet med påvisningen av at alt er så mye bedre nå enn det var for en eller to generasjoner siden. Det er det også, nesten uten hensyn til hvilken dimensjon ulikheten måles mot. Men i hvilken grad er slik argumentasjon legitim når levestandarden for det øvrige samfunn også har økt, jf. diskusjonen om den relative deprivasjon. Hvordan skal tidsdimensjonen bygges inn når likhet skal vurderes? Er det likhet i forhold til forrige generasjon som skal telle, eller er det likhet i forhold til fremtidige generasjoner som skal være det vesentlige? Den største omfordelingen ser ut til å finne sted fra yrkesutøvere til yrkespassive, simpelthen fordi innbetalinger både til folketrygden og gjennom skatten er knyttet til yrkesaktivitet. Men omfordelingen dempes blant annet fordi utbetalinger

fra trygden er knyttet til omfang av yrkesaktivitet. Ser man bare på helse- og omsorgstjenester, skjer det omfordeling fra de yngre til de eldre fordi de eldre, og spesielt de aller eldre, tar ut en større andel av disse tjenestene. Men det skjer likeledes en omfordeling fra ressursvake til ressurssterke fordi de siste er flinkere til å nyttiggjøre seg offentlige tjenester av alle slag. Samtidig er det lett å glemme at velferdsstaten ikke bare er et fordelingsystem for goder, men også et fordelingsystem for onder. Og relative goder blir oppfattet som faktiske onder når folk står lenge i helsekøen, når arbeidsledighetstrygden blir kuttet ned, og når naboen får større sosialhjelp enn det en selv får (Øyen, 1991).

Velferdsstaten kan også ses som et middel til å skape et stabilt samfunn. Gjennom omfordelingsmekanismer dempes virkninger av det kapitalistiske samfunnet. Innen det økonomiske marked skapes store økonomiske ulikheter, og arbeidskraft som er lite produktiv, settes utenfor. Dette er i seg selv et kraftig konfliktpotensial. Men gjennom trygd og andre økonomiske overføringer gis det vederlag til dem som støtes ut av arbeidslivet. Velferdsstaten blir et kompromiss mellom kapitalisme og sosialisme. Omfordelingene er tilstrekkelige til å holde den sosiale uroen borte, men de er ikke tilstrekkelige til å skape noe nær økonomisk likhet i befolkningen. Gjennom et stabilt arbeidsmarked styrkes forutsetningene for økonomisk vekst, samtidig som store deler av befolkningen holdes utenfor fattigdom og som konsumenter indirekte styrker økonomien. Begge de politiske fløyene har derfor interesse av å opprettholde velferdsstaten (Offe, 1981). Men begge parter kritiserer – på forskjellig grunnlag – velferdsstatens innhold og utforming.

Konfliktene gjelder blant annet grenseoppgangen mellom den offentlige og den private sfære, og i hvilken utstrekning det offentlige skal overta ansvaret for den enkeltes livssituasjon. Uenigheten har delvis sitt utspring i forskjellige oppfatninger av årsakene til at ulikheter oppstår. De som hevder at det først og fremst er individuelle årsaker til de ulike fordelingene, og ser samfunnet som et åpent system, som alle normalt utrustede mennesker kan nyttiggjøre seg så sant de utviser tilstrekkelig vilje og egeninnsats, synes det er rimelig å begrense det offentliges ansvar til spesielt svake grupper. De som ser samfunnet som et system av strukturer som skaper individuell avmakt i forhold til samfunnet og deltakelse i arbeidslivet, synes det er rimelig å utvide det offentliges ansvar for store deler av befolkningen slik at hindringene kan overkommes og brytes ned.

I denne sammenhengen er det verdt å legge merke til at språkbruken har endret seg og at begrepet sosiale ressurser er blitt innført i stedet for begrepet velferdssteder. I praksis er begrepene langt på vei synonyme, men teoretisk gir de muligheter for forskjellige resonnemen-

ter i debatten om ulikhet. Velferdsargumentasjonen tar utgangspunkt i rettferdighetskrav som er iblandet et snev av medlidenhet. Ressursargumentasjonen tar utgangspunkt i årsaksforhold og de følger skjeve ressursfordelinger kan ha, både for den enkelte og samfunnet. Sosiale ressurser defineres da både som de materielle og ikke-materielle midler individet har til rådighet for å opprettholde eller forbedre sin livssituasjon. Det ligger her også en forutsetning om at sosiale ressurser i en viss utstrekning er ombyttbare (konverterbare). Dette betyr at øking i en eller flere individuelle ressurser kan omsettes til øking i andre ressurser og under visse omstendigheter starte en prosess som kan øke individets totale ressursbeholdning. Et typisk eksempel er utdanning, som blant annet kan brukes til å oppnå bedre materielle kår, økt informasjon om politiske og sosiale prosesser, og tilkøpling til et større sosialt nettverk. Aksepteringen av ressursbegrepet medfører at oppmerksomheten tvinges over mot individenes totale livssituasjon i stedet for mot enkelte velferdskomponenter. Samtidig understrekes det kompliserte samspillet mellom mange ulike typer sosiale krefter i utformingen av velferdstiltakene. Hvis de ressursene som settes inn, ikke kan omveksles, eller er så små at de er lite verdt i konverteringsprosessen, er det vanskelig å få i stand en forbedring av den individuelle livssituasjonen. Søkelyset rettes dermed ikke bare mot individuelle ressurser, men også mot de samfunnskrefter som styrer konverteringsprosessen. Et typisk eksempel er rådende lønnsomhetskriterier i produksjonslivet, som sjalter ut fullverdig arbeidskraft som ikke er sentralt plassert. Arbeidsinnsats kan da ikke konverteres direkte, og det blir ressurskrevende å konvertere den indirekte via flytting eller pendling. Samfunnet trer til med økonomiske ressurser, som for eksempel flyttebidrag eller trygd, for å øke de individuelle konverteringsmulighetene. Men av hensyn til avfolking av utsatte lokalsamfunn settes flyttebidragene lavt, og av hensyn til konkurransen om arbeidskraften på landsbasis settes trygdene lavt. Konverteringsmulighetene blir derfor lite reelle. I slike situasjoner blir dessuten skillet mellom den offentlige og den private sfære, som blant annet omfatter ansvaret for ens nærmeste, også vanskelig å opprettholde.

Prioriteringer mellom forskjellige velferds mål er både et politisk og et moralsk spørsmål om hvilke ulikheter det bør legges mest vekt på, og hvilke grupper som først bør ha rett til forbedrede levekår. Men prioriteringer er også knyttet til praktiske og tekniske spørsmål som reiser problemer det foreløpig er få konkrete løsninger på. Det finnes få faktiske kunnskaper om hvilke direkte og indirekte virkninger de ulike velferdstiltakene har på forskjellige grupper. Og vi vet enda mindre om hvilke virkninger som kunne oppnås gjennom alternative velferdstiltak med samme målsetting. Om man for eksempel tar utgangspunkt i ressursbegrepet, foreligger det bare utilstrekkelige kunn-

skaper om hvordan samspillet mellom forskjellige ressurser forløper på det individuelle plan. Likeså er viten om hvordan strukturelle forandringer påvirker fordelingen av det enkelte individs samlede ressurser sparsom. Manglende konkrete kunnskaper gjør det ofte vanskelig å argumentere for spesifikke strategier, selv når målsettingen er gitt. Samtidig øker konfliktene fordi strategier basert på antakelser og varierende argumenter får større spillerom i situasjoner hvor de ikke kan korrigeres av mer presise kunnskaper. I tillegg er det viktig å understreke de problemene som skyldes at noen strategier ikke er mulige fordi visse variabler ikke kan påvirkes gjennom offentlige tiltak. Disse variablene kan være både naturgitte forhold og sosiale normer som er så dypt forankret i kulturen at de vanskelig lar seg påvirke (Martinussen, 1988).

Avslutning

Det er ikke tilfeldig hvilke problemer som settes på den politiske dagsorden eller hvilke problemer som blir gjenstand for offentlig politikk. Før et problem vandrer fra den private sfære over til å bli offentlig eiendom, har det som regel vært gjenstand for oppmerksomhet fra en rekke interessegrupper som har skjøvet det frem og tilbake seg imellom. Ikke alle grupper har samme makt og innsikt til å trekke problemene frem på den offentlige arena, og ikke alle grupper har interesse av å rette søkelyset mot problemet. Noen grupper vil forsøke å monopolisere eiendomsretten til problemet, mens andre grupper vil ha interesse av å skyve det bort fra sin ansvarssfære og frasi seg retten til å gjøre noe med det.

I det foregående har vi vist hvordan velferdsbegrepet er blitt underkastet mange slags interesser. I løpet av denne prosessen er det blitt redefinert og gitt stadig nytt innhold. Deler av det er blitt trukket ut av den private sfære og ledet over i den offentlige sfære i form av velferdstiltak. Nye grupper har trengt seg inn med nye velferdsbehov. Profesjoner har investert i å sikre seg eiendomsretten til å håndtere den manglende velferd. Sterke grupper har motsatt seg de omfordelinger som noen av velferdstiltakene forutsetter, mens andre har prøvd å avvise nye utvidelser av velferdsbegrepet.

Denne tautrekkingen foregår innenfor en ramme av velferdstiltak og omfordelingsmekanismer som vi kaller velferdsstaten. Noen av konfliktene er synlige, mens andre konflikter *usynliggjøres* gjennom en uklar og utilstrekkelig språkbruk.

Det er ikke mulig å forstå velferdsstatens utvikling uten å forstå dynamikken i velferdsbegrepet. Forandringer i velferdsbegrepet utgjør et stadig press på utformingen av velferdstiltakene, som er selve grunnlaget for velferdsstaten. Etablerte velferdstiltak har hittil vist seg

å være nokså stabile innen den skandinaviske velferdsstatsmodellen, og det har hittil heller vært en tendens til å utvide tiltakene over tid. Nå synes det imidlertid som om det kommer nye signaler om at omfordelingen har gått for langt, at markedskreftene igjen bør få større spillerom, og at en del av velferdstiltakene bør flyttes tilbake fra den offentlige til den private sfære. Mye tyder imidlertid på at velferdsstaten er en meget solid konstruksjon. Det er ikke sikkert den overlever i den organisatoriske utforming vi nå ser. Men det er sannsynlig at de prinsipper og velferdsbegrep den bygger på i dag, er blitt en så sentral del av den norske kultur at de vil overleve selv om den organisatoriske strukturen kan bli endret.

NOTER

- ¹ Dette velferdsbegrepet er ikke det samme som det sosialøkonomiske velferdsbegrep, hvor velferd er et samlet uttrykk for behovstilfredsstillelse gjennom frie preferanser eller ønsker i befolkningen.
- ² Det gjelder f.eks. betydningen av økonomisk vekst for å kunne løse sosiale problemer, behovet for ulikhet for å øke produktiviteten, de kryssende hensyn mellom sosialpolitiske tiltak og markedskreftenes frie utfoldelse, m.m.
- ³ Ikke alle tiltakene var nye, men de fremsto nå i en utvidet form, tillempet de nye prinsippene.

LITTERATUR

- Allardt, Erik, 1975. *Att ha, att älska, att vara. Om välfärd i Norden*. Lund: Argos.
- Bleiklie, Ivar, 1990. *Service Regimes. A Comparative Organizational Study of Client-Official Relations and Political Steering in Two Service Agencies*. Rapport nr. 7. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Castles, Francis (red.), 1982. *The Impact of Parties*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Christie, Nils, 1975. *Hvor tett et samfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- De Viney, Stanley, 1983. «Characteristics of the State and Expansion of Public Social Expenditure». *Comparative Social Research* (6):151–174.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hansen, Erik Jørgen, 1978. *Fordelingen af levekårene*, bd. 1. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hatland, Aksel, 1992. *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmberg, Per, 1978. *Socialpolitisk teori och praktik*. Stockholm: Prisma.
- Jensen, Mogens Kjær, Dines Andersen, Torben Fridberg og Keld Anker Nielsen, 1987. *Sociale netværk og socialpolitik. En undersøgelse i to lokalområder*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Johansson, Sten, 1970. *Om levnadsnivåundersökningen*. Stockholm: Almqvists Förlaget.
- Johansson, Sten, 1980. *Institutets välfärdsforskning och dess fortsättning*. Stockholm: Institutet för social forskning.
- Korpi, Walter, 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Kuhnle, Stein, 1981. «The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces», i Peter Flora og Arnold J. Heidenheimer (red.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Levekårsundersøkelsen: Sluttrapport*. NOU 1976: 28.
- Marshall, T.H., 1964. *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. New York: Doubleday.
- Martinussen, Willy, 1988. *Solidaritetsens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Maslow, Abraham, 1943. «A Theory of Human Motivation». *Psychological Review* (50):370–396.
- Næss, Siri, 1974. *Psykologiske aspekter ved livskvalitet*. Arbeidsrapport nr. 11. Oslo: INAS.
- Offe, C., 1984. *Contradictions of the Welfare State*. (Red.: J. Keane.) London: Hutchinson.
- Pampel, Fred C. og John B. Williamson, 1989. *Age, Class, Politics and the Welfare State*. New York: Cambridge University Press.
- Pinker, Robert, 1971. *Social Theory and Social Policy*. London: Heinemann.
- Piven, Frances F. og Richard A. Cloward, 1971. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon.
- Runciman, W.G., 1966. *Relative Deprivation and Social Justice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rødseth, Tor, 1975. *Noen prinsippsspørsmål i levekårsundersøkelsen*. Levekårsundersøkelsen. Bergen.
- Seip, Anne-Lise, 1979. «Velferdsstatens fremvekst i Norge». *Historisk Tidsskrift* (1):43–69.
- Skocpol, Theda og Edwin Amenta, 1988. «States and Social Policies». *Annual Review of Sociology* (12):131–157.
- Titmuss, Richard M., 1968. *Commitment to Welfare*. London: George Allen & Unwin.
- Townsend, Peter, 1979. *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin.
- Øyen, Else, 1974a. «Sosialpolitikk som manipulering av sosial avstand». *Tidsskrift for samfunnsforskning* (15):191–208.
- Øyen, Else, 1974b. *Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Øyen, Else, 1978. «Rasjonering av trygdegoder. Ressurssvake grupper og trygdebyråkratiet». *Tidsskrift for samfunnsforskning* (19):104–122.
- Øyen, Else (red.), 1991. *Velferdsstaten – den fornuftige samfunnsmodell*. Oslo: Tiden.
- Åberg, Rune, 1990. «Vålfærdsstatens omfordelningseffekter – både en fråga om dess omfattning och dess fördelningsprofil». *Ekonomiska rådets årsbok*.