

ELSE ØYEN

Velferdsstaten som kulturinstitusjon

Velferdsstaten er en kompleks institusjon, og det er derfor ikke overraskende at det er flere måter å tegne bildet av velferdsstaten på.

Dels kan velferdsstaten beskrives som et *middel* til å oppnå visse mål. Målene kan være konkrete, som for eksempel å tilby en offentlig helsetjeneste som når ut til hele befolkningen, eller å fastsette en pensjonsalder. Målene kan også være mer diffuse, som for eksempel ønsker om å skape større likhet, dempe ulikheter, løse et sosialt problem, eller få slutt på en nedverdiggende forsorgshjelp. Dette er ofte slik det politiske bildet av velferdsstaten tegnes.

Dels kan velferdsstaten beskrives som resultatet av en *politisk og historisk prosess* hvor ulike aktører, kriser og politiske konstellasjoner over tid har påvirket velferdsstatens utforming (Esping-Andersen and Korpi 1987, Pettersen 1982, Seip 1994).

Dels kan velferdsstaten beskrives som en *økonomisk fordelingsmekanisme*, og som del av henholdsvis et større økonomisk bilde og en mikroøkonomi (Culyer 1991, Petersen 1972, Rold Andersen 1971, Sandmo og Hagen (red.) 1992).

Dels kan velferdsstaten beskrives som et sett av juridiske *regler*, forordninger og rundskriv som klargjør kriterier for tildeling av velferdsgoder, hvilke rettigheter og plikter som følger med tildelingene, og hvordan tildelingene skal skje (Kjønstad 1991, Kjønstad m.fl. 1993).

Dels kan velferdsstaten beskrives gjennom den måten den er *organisert* på, gjennom dens ulike *funksjoner*, og gjennom dens *resultater*. Hovedtyngden av forskningen ligger innen denne siste måten å oppfatte velferdsstaten på (se f.eks. Øyen 1974 og Hatland m.fl. 1994).

Dels tegnes det også bilder av velferdsstaten som en seier for humanismen, solidariteten og felles løsninger, på bekostning av

egoismen og andre menneskelige svakheter. Slike beskrivelser finnes blant annet i den klassiske litteraturen om fattigdom og nød.

Gjennom de ulike beskrivelsene av velferdsstaten loper forutsetninger og antakelser om velferdsstatens ideologiske grunnlag, slik det opprinnelig var tenkt, og slik det formodes å se ut i dag. De ulike ideologier antas å virke styrende på velferdsstaten. I det følgende er det ikke det styrende aspekt ved ideologiene som er i fokus. Det er derimot to andre aspekter ved velferdsstaten som har fått mye mindre oppmerksomhet: nemlig at velferdsstaten er en bærer og videreformidler av verdier som er grunnleggende for det norske samfunn, og at velferdsstaten selv bidrar til å skape nye verdier. Gjennom sin utforming er velferdsstaten på samme tid blitt en eksponent for visse verdsett og en produsent av nye verdier. Det er denne aktivitet som gjør at velferdsstaten, foruten sine mange andre aktiviteter, også kan sies å være en *kulturinstitusjon*.

Velferdsstaten som bærer av verdier

Norge er et gammelt samfunn, og det er et homogent samfunn sammenliknet med de fleste andre land. Det betyr at det norske samfunn over tid har utviklet et sett med felles verdier som utgjør en vesentlig del av kulturarven. Mye av denne «norskheten» er udefinerbar. Noen av verdiene uttrykkes gjennom lovverket, for eksempel som krav om rettssikkerhet, likhet for loven, og menneskerettigheter. Andre verdier uttrykkes gjennom undervisningen på skolen, i bruk av bunader 17. mai, og gjennom Jante-loven. Noen av verdiene har hatt så lang levetid og overlevd så mange sosiale og økonomiske endringer, at de kan sies å utgjøre grunnfjellet i kulturarven.

Men det meste av denne kulturarven deler vi likevel med andre kulturer. De verdier som er annerledes, og derfor regnes som spesielt norske, kommer til uttrykk gjennom den måten vi organiserer vår tankeverden på, gjennom språket, og gjennom den måten vi samhandler på. Omkring de mest sentrale verdier skapes det ritualer og organisasjoner som skal bidra til å beskytte og videreføre disse verdier. Familien og kirken er eksempler på to ulike organisasjonsformer som er dannet for å ta vare på verdier som oppfattes som spesielt betydningsfulle. Underveis skjer det også at organisasjonsformen i seg selv blir oppfattet som verdifull. Når

dette hender, blir det vanskelig å skille mellom betydningen av de opprinnelige verdier og organisasjonsformen. Enda mer komplisert blir det, når organisasjonen selv begynner å produsere en egen ideologi, slik det skjer med de fleste organisasjoner som har hatt en viss levetid. De nye verdier kan både styrke de opprinnelige verdier, og de kan stå i motstrid til de verdier som var grunnlaget for å opprette organisasjonen.

Velferdsstaten er et godt eksempel på en slik prosess. I løpet av sin vel 100-årige historie er den vokst fra et enkelt sosialpolitisk tiltak, et rudimentært helsetilbud og et sett av frivillige organisasjoner, til en omfattende og kompleks struktur som ikke lar seg fange verken av et organisatorisk kart eller en analyse av fordelingsvirkninger. Den opprinnelige ideologi, og spesielt de ideologier som kom til syne i den tverrpolitiske erklæringen i tiden etter den annen verdenskrig og i den senere utformingen av trygdesystemet, er nå bakt inn i et ukjent antall helse- og sosialpolitiske tiltak. Det er vanskelig å spore den ideologiske utvikling, fordi den har tatt ulike retninger og er blitt tillagt ulike begrunnelser innen de forskjellige tiltakene.

Gjennom velferdsstaten fordeles goder og onder i forhold til grunnleggende verdioppfatninger omkring liv, død, angst, sykdom, ensomhet. Når et samfunn velger å bruke av felleskassen til å gi gratis pleie til døende mennesker, så viser det en respekt for døden som har dype røtter i akkurat det samfunnet. Andre samfunn viser sin respekt på andre måter. Når offentlige midler brukes på tiltak for funksjonshemmete, kan det tolkes som en del av en humanistisk tradisjon for å ta vare på vanskeligstilte i samfunnet. Når penger overføres fra yrkesaktive til yrkespassive, passer det inn i en forståelse av sosiale krefter som begrenser det enkelte individs valgmuligheter. Det kollektive ansvar er en verdi i seg selv. Men samtidig bidrar slike overføringer til å dempe konflikter, misunnelse og opplevelse av urettferdighet. Det er funksjonelt for et lite samfunn hvor menneskene tradisjonelt har hatt en sterk opplevelse av likeverd.

Det er mange måter å organisere en velferdsstat på. Om man skal karakterisere den norske velferdsstatmodellen, vil man vanligvis vise til dens universelle karakter, dvs. at alle borgere er inkludert; at alle borgere med en inntekt har plikt til å betale til velferdsgodene; det sterke offentlige ansvar; prinsippet om rettferdighet og lik tilgang til ytelser; og prinsippet om en omfordeling som ikke bare er avhengig av yrkesaktivitet. Det er alle sam-

men viktige prinsipper, men virkeligheten er ikke fullt så prinsipiell. Underveis er prinsippene blitt utvannet, og det er mange unntak fra denne modellen. Det vil derfor være en riktigere beskrivelse å si at den norske modellen i høyere grad enn andre velferdsstatmodeller utenfor de nordiske land, er preget av disse prinsipper. Men gjennom vektlegging av disse prinsipper, har den nordiske velferdsstaten fått en annen utforming enn velferdsstater i andre industrialiserte land.

Det er liten tvil om at det gjennom den norske velferdsstaten er funnet en organisasjonsform som bygger opp om visse grunnleggende verdier som rettferdighet, likebehandling og demokrati. Men oppfatninger av akkurat hvor mye spillerom det skal gis for rettferdighet og likebehandling, er det delte meninger om i befolkningen. Det tas det høyde for ved å inkorporere tilsynelatende motstridende verdier innen samme organisasjon. Ønsket om større likhet og at goder skal tildeles etter fortjeneste, er i utgangspunktet uforenlige verdier. Men kompromisser utformes gjennom de politiske spilleregler. Det klassiske eksempel er utformingen av alderspensjonen, hvor likheten er ivaretatt gjennom et grunnbeløp der størrelsen er felles for alle, mens ulikheten er ivaretatt gjennom tilleggspensjoner som tildeles etter tidligere arbeidsinntekt og antall år som yrkesaktiv. Gjennom slike tilpasninger dempes konflikter mellom grupper i befolkningen som har ulike sett med verdier.

Historisk har velferdsstaten hatt to forløp. På den ene siden har velferdsstaten blitt organisert rundt «nye» sosiale problemer, og i tomrom hvor ansvaret for problemene ikke uten videre kunne plasseres eller hvor andre institusjoner ikke sto klare til å løse problemene. Industrialiseringen i forrige århundre og den første ulykkesforsikring for industriarbeidere, er eksempel på et slikt forløp. Senere ble velferdsstaten et motstykke til voksende markedskrefter og et ufullstendig arbeidsmarked. På den andre siden har velferdsstaten tatt over der hvor allerede eksisterende institusjoner holder på å bryte sammen. Familien er kanskje den samfunnsinstitusjon som har vært undergitt de største endringer og er blitt tømt for flest av sine tidligere funksjoner. I løpet av de siste par tiår har omsorgssamfunnet vokst frem i kjølvannet av den endrete kvinnerolle og den økende deltakelse av kvinner på arbeidsmarkedet. Gjennom disse endringene i familieinstitusjonen er velferdsstaten blitt utvidet til å ta vare på barn og eldre som ikke tilhører tradisjonelle problemgrupper. Men verdien av omsorg står

fortsatt sterkt. Det kan faktisk reises spørsmål om ikke kravene til en fullverdig omsorg har økt, etter at omsorgen ble flyttet over til velferdsstaten.

Det tredje forløpet er kommet i senere tid, og har lite å gjøre med det opprinnelige verdigrunnlag for velferdsstaten. Dels knyttes velferdsstatens økonomi tettere til den nasjonale økonomien. De såkalte Kleppe-pakker på 70-tallet startet denne utviklingen. Dels brukes velferdsstaten til å utvide ressursgrunnlaget for stadig nye grupper av borgere. Vel organiserte pressgrupper fremmer sine underbygde krav i forhold til utvidete normer for rettferdighet og likebehandling. Nye symptomer utløser nye rettigheter overfor velferdsstaten. Dels foretas det små politiske ad hoc endringer i ulike helse- og sosialpolitiske tiltak som har sitt utspring i administrative hensyn mer enn i gjennomarbeidede ideologiske forestillinger om velferdsstatens formål. Alle tre fenomener bidrar til at konturene av velferdsstatens opprinnelige ideologi utviskes.

De tre forløpene viser at velferdsstatens verdier verken er enydige eller statiske. De bearbeides hele tiden. Noen styrkes, noen dempes eller forsvinner, og nye kommer til. Dette er en prosess vi vet svært lite om. Den dukker opp i biter av forskningsprosjekter og i opinionsmålinger, og så kan den plutselig bli synlig og eksplodere i en eller annen medieeksponering.

Men jo langsommere endringene i de ulike verdiene foregår, desto mer kan vi regne med å ha støtt på velferdsstatens ideologiske grunnfjell. Det skyldes blant annet det forhold at den norske velferdsstaten omfatter alle borgere, og at dens utforming på mange måter er resultatet av en «bottom-up» prosess mer enn en «top down» prosess. Hele befolkningen kommer før eller siden i kontakt med velferdsstaten, og i prinsippet har alle innflytelse på hvilke verdier de mener bør tas vare på gjennom velferdsstaten. De tradisjonelle sosialpolitiske verdivalg kommer ikke bare til uttrykk gjennom partipolitiske programmer og det store utvalg av frivillige sosiale foreninger. De slår for eksempel også gjennom i den måten norske (og skandinaviske) media retter store deler av sin oppmerksomhet mot velferdsstaten. Reportasjer om folk som har vansker i forhold til velferdsstaten, er stoff som selger godt. Typisk for disse media er at de står på de svakes side i forhold til velferdsstaten. Medier i andre vestlige land fokuserer først og fremst på stoff om mennesker som utnytter sosiale ordninger og ligger det offentlige til byrde (Puijk et al. 1984).

Velferdsstaten som produsent av verdier

Det mest iøynefallende ved velferdsstaten er den måten den kategoriserer folk på. Menneskene inndeles i grupper etter de sosialpolitiske tiltak de hører inn under, og uttrykk som minstepensjonister, enslige forsorgere, langtidsledige og sosialklienter, er blitt del av vår hverdag. Velferdsstatens administrative språkbruk organiserer vår tankeverden, og bidrar til at vi aksepterer at mennesker kan kategoriseres på denne måten. Underveis hektes det andre egenskaper på disse grupper, hentet fra tidligere tiders oppfatninger av forsorgsklienter og sosialhjelpsmottakere som snyltere og uansvarlige latsabber.

Politisk har det vært gjort flere forsøk på å endre slike kategorier. Fattighjelp har i løpet av halvannet hundre år skiftet navn til forsorgshjelp, sosialhjelp og sosialomsorg, i forsøk på å bli kvitt stigmatiserende egenskaper ved tidligere hjelpeformer. Det mest vellykkete forsøket på politisk endring av en velferdskategori kom i 1964, da Lov om enke- og morstrygd ble vedtatt. På det tidspunkt var ugifte mødre en av de mest utskjelte kategoriene, og det var vanskelig å få akseptert at kvinner som fikk barn uten å være gift, skulle ha rett til økonomisk støtte. Enker med barn hadde derimot stor sympati. Gjennom en felles lov om rettigheter for ugifte mødre og enker med barn, ble støtte til ugifte mødre sneket inn bak ryggen til enkene. Den bedrete økonomiske situasjon for ugifte mødre bidro uten tvil til at holdningene til denne kategorien ble mer positive. Taperne i denne sammenheng var de fraskilte og separerte mødrene, som i utgangspunktet hadde høyere status enn de ugifte mødre, men som nå som kategori ble økonomisk dårligere stilt enn de ugifte mødrene.

Statsministeren griper også inn i våre verdioppfatninger, når hun prøver å få det vel etablerte begrepet velferdsstaten skiftet ut med «velferdssamfunnet». Begrepet velferdsstat er nøye knyttet til det sterke offentlige ansvar i tildeling av velferdsgoder, og mye av striden i velferdsstatens utvikling sto akkurat om hvor omfattende det offentlige ansvar skulle være. Begrepet velferdssamfunn, som har stått i Regjeringens vokabular de siste par årene, gir signaler om mindre statlig ansvar for velferden. Det passer godt inn med den voksende privatisering i både helse- og sosialsektoren, og de stadig større overføringer til kommunene av velferdsoppgaver.

Velferdsstaten har vokst både i antall som har fått hjelp og i antall ansatte. Det innebærer at folk i stadig større grad kommer i

kontakt med dem som arbeider i velferdsstaten og bidrar til å produsere velferdsstatens ideologi. Sentralt i denne produksjonen står de mer enn hundre profesjonene som har sitt daglige virke på helse-, sosial- og trygdekontorer, på sykehus og i institusjoner.

Den medisinske etikken har for eksempel fått gjennomslag for å behandle eldre pasienter langt utover grensen for en naturlig død. Spørsmål om «nyttens» av dette har i liten grad stått på dagsorden innen den norske velferdsstat hvor det offentlige har ansvar for utgiftene. I USA har dette vært, og er, ett av de heteste temaer, fordi omkostninger kastes tilbake på enkeltmennesker. Psykologer nekter å tvangsbehandle narkomane fordi terapeutenes behandlingsmetoder bygger på frivillighet. Dette er en verdi det er vanskelig å få aksept for i befolkningen som i stadig sterkere grad opplever den ubehagelige sammenhengen mellom narkomani og kriminalitet. Sosialarbeidernes uendelige tålmodighet med vanskelige klienter har vært skyteskive for mange vitser. Men det er liten tvil om at den toleranse som tid betalt av det offentlige tillater terapeutene, har smittet over på befolkningen i form av større toleranse overfor avvikere.

Den medisinske profesjon har gjennom en egen etisk kode, en lang tradisjon og en sterk fagforening, skapt sine egne kjøreregler for prioritering av de ressurser den forvalter. Verdigrunnet har ikke uten videre vært i overensstemmelse med andre verdier innen velferdsstaten, og en rekke offentlige utvalg har vært satt ned for å fremme alternative prioriteringer (se blant annet «Lønning-utvalget» NOU 1987:23). Hittil har de ulike forslagene bare ført til mindre endringer.

Mange av de avgjørelser som tas av de ulike profesjonene innen velferdsstaten, er basert på etiske retningslinjer. Det store unntaket ligger i trygdesystemet som er basert på et omfattende regelverk og detaljstyring. De etiske retningslinjer deler seg i et mindretall av absolutte påbud og en stor amorf samling av verdier som det ofte er vanskelig for utenforstående å følge. Likevel står de sentralt for utøvelsen av profesjonene som i stor utstrekning har fått fullmakt til å bruke skjønn. Psykologene har vansker med å bevise at deres kliniske behandling virker. Fysioterapeutene er i det seneste blitt anklaget for at deres opptrening av visse pasientgrupper ikke har noen påviselig effekt. Likevel fortsetter behandlingen, kanskje fordi tilliten til profesjonene og det de står for, er blitt en del av verdigrunnet for velferdsstaten. I en britisk undersøkelse i 1982 (The Barclay Report) ble sosialarbeiderne

kritisert fordi de ikke kunne gjøre rede for sine arbeidsmetoder. Det førte til at britiske sosialarbeidere gikk sammen om å utrede verdigrunnet for sitt arbeid. Resultatet ble en nye snevrere yrkesrolle, rettet inn mot konkrete arbeidsoppgaver som var mer tilpasset velferdsstatens verdigrunnlag. Men det var også de sosialarbeidere som gikk den motsatte vei og videreutviklet sitt skjønn og sin intuisjon i arbeidet med å hjelpe klienter, under merkelappen «social work as art» (England 1986).

Under EU-debatten sto det fremtidige verdivalg for velferdsstaten sentralt. Men det var noe uklart hvilke verdier de ulike debattanter tillia velferdsstaten. Det eneste som syntes klart, var at velferdsstaten måtte beskyttes i den nåværende formen. Etter hvert utkrystalliserte EØS-avtalen og de fire frihetene seg som ankepunkter. Kravene om større effektivitet, mindre offentlig ansvar, mer privatisering, og sterkere vekt på styring gjennom markeds mekanismer, var tydelig i utakt med sentrale verdier innen den norske velferdsstaten. Kunnskaper om både egen velferdsstat og velferdsstatsmodeller i EU-landene, økte i tiden før folkeavstemningen. Det ble vist til de store ulikheter mellom velferdsgoder for yrkesaktive og yrkespassive innen de største velferdsstater i EU, og til de sosialhjelpspregete velferdsordninger som gis til dem som faller utenfor arbeidsmarkedet. Den universelle norske velferdsstatmodellen ble holdt opp som et eksempel på likhet og rettferdighet.

Det virker som om den universelle modellen er blitt et symbol for grunnleggende verdier innen velferdsstaten. Organisasjonsformen er tilstrekkelig konkret til at den kan gjøres synlig, mens verdier som likhet, rettferdighet og solidaritet er for diffuse og mangetydige til å samle folk. De politiske myndigheter har sendt opp noen prøveballonger for å teste oppslutningen om den universelle modellen. Det siste utspill gjelder barnetrygden som ble foreslått behovsprøvd. Motstanden var såpass sterk, at forslaget ble lagt inn i en komité som skal lage en større utredning om barns vilkår. Selve barnetrygden utgjør jo bare en liten flis av velferdsstaten, og skulle normalt ikke være en kampsak. Men uroen omkring velferdsstaten og de mange små endringer som er kommet de seneste årene, synes å ha mobilisert folk. Det er mulig at protesten mot endringer kan tolkes bare som et forsvar for det velkjente. Det er også en rimelig hypotese at folk mobiliserer til forsvar for sine etablerte rettigheter. Men en annen hypotese, som hittil har vært lite diskutert, er at folk opplever angrep på velferdsstaten

ikke bare som et angrep på sine rettigheter, men også som et angrep på sitt verdisyn.

Litteratur

- Andersen, Bent Rold: *Grundprinsipper i Socialpolitikken*. Det danske forlag, København 1971.
- Culyer, A.J.: *The Political Economy of Social Policy*. Martin Robertson. Oxford 1991.
- England, Hugh: *Social Work as Art. Making Sense for Good Practice*. Allen & Unwin. 1986.
- Esping-Andersen, Gösta and Walter Korpi: «From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy», in *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, edited by Robert Erikson et. al. M.E. Sharpe Inc. New York 1987.
- Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren: *Den norske velferdsstaten*. Ad Notam. Oslo 1994.
- Kjønstad, Asbjørn: *Innføring i trygderett*. 2. utgave. TANO. Oslo 1991.
- Kjønstad, Asbjørn, Jan Fridthjof Bernt, Alice Kjellevold og Harald Hove: *Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven*. Alma Mater. Oslo 1993.
- NOU 1987:23. *Retningslinjer for prioriteringer innen norsk helse-tjeneste*.
- Petersen, Jørn Henrik: *Sosialpolitisk teori*. Bind I. Odense University Press. Odense 1972.
- Pettersen, Per Arnt: *Linjer i norsk sosialpolitikk*. Universitetsforlaget. Oslo 1982.
- Puijk, Roel, Helge Østbye og Else Øyen: *Sosialpolitikk eller sosialpornografi? En analyse av sosialpolitiske reportasjer i pressen*. Universitetsforlaget. Oslo 1984.
- Sandmo, Agnar og Kåre P. Hagen (red.): *Offentlig politikk og private incitamenten*. TANO. Oslo 1992.
- Scip, Anne-Lise: *Veiene til velferdsstaten*. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo 1994.
- Øyen, Else: *Sosialomsorgen og dens forvaltere*. Universitetsforlaget. Oslo 1974.
- Øyen, Else (red.): *Velferdsstaten - den fornuftige samfunnsmodell*. Tiden. Oslo 1991.