

ARTIKKEL 2

Myten om at ein stor stat fører til eit svakt samfunn

Atle Møen, professor, Universitetet i Bergen, Sosiologisk institutt

Abstract

Title: The Myth that a Strong State Leads to a Weak Society. **Summary:** This article discusses the myth that a strong state makes for a weak society. This is a myth evident both in the view that a comprehensive welfare state entails a weak civil society and the hypothesis that big government “crowds out” social capital. The article examines both of these views against the backdrop of the historical relationship between state and civil society in Norway. First, rather than undermining civil society, the article demonstrates how a strong welfare state has in fact co-existed with and encouraged over time the vitality of civil society, based on social movements with broad recruitment bases. In the Nordic countries, a specific kind of “state individualism” has also emerged. Second, the article argues that this strong civil society – today visible, for example, in the vitality of labour unions and growing participation in voluntary organizations in the fields of culture, sport and recreation – generates bridge-building social capital, thus weakening the “crowding-out” hypothesis. The final section of the article examines the myth that older people cared for by family members receive better care than those in the public healthcare system, in light of evidence that indicates care from family members can lead to asymmetrical relations or perceived indignity which in turn can jeopardize the quality of the interaction between the older person and the caregiver.

Keywords: welfare state, state individualism, bridge-building social capital, public institutions, voluntary organizations

Innleiing

Det har vore ein lang tradisjon i Noreg å ha tiltru til at den demokratiske staten representerer allmenne interesser, og at ein kan løysa felles oppgaver gjennom demokratiske institusjonar. Det har også for det meste vore

Sitering av denne artikkelen: Møen, A. (2018). Myten om at ein stor stat fører til eit svakt samfunn. I K. Christensen & L.J. Syltevik (Red.), *Myter om velferd og velferdsstaten* (s. 39–58). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.47.ch2>
Lisens: CC BY-NC 4.0

brei oppslutning om velferdsstaten og offentlege institusjonar som yter tenester til heile folket. Det er likevel også eit vanleg synspunkt, særskilt på høgre fløy i politikken, at ein stor stat fortrengjer den frivillige organiseringa i det sivile samfunnet, fører til at den individuelle fridommen minkar, reduserer den gjensidige tilliten mellom folk, svekker den sosiale kapitalen og skaper eit passivt samfunn. Dette perspektivet stammar frå det ein kan kalla «den angloamerikanske statsteorien», som formidlar ein tese om at den store staten, «big government», fører til at vitaliteten i det sjølvorganiserande sivile samfunnet vert svakare, noko som i engelsk språkdrakt vert omtala som «crowding out»-hypotesen (Rothstein, 2011; Selle 2008; Trägårdh, 2008). Dette synspunktet finst i det politiske ordskiftet, gjerne i saman med ein pragmatisk aksept av den sterke og omfattande staten.

Eg vil i denne artikkelen forsøka å visa at dette med at ein omfattande velferdsstat skaper eit svakt samfunn, er ein myte. Dette synet finst også i den liberale politiske teorien som har som ein premiss at individuell fridom berre er mogleg gjennom negativ fridom, noko som vil seia å avgrensa innblandinga og reguleringa frå staten. I denne liberale politiske teorien er det ikkje noko avgjerande skilje mellom den absolutte staten, eller den totalitære staten, og den demokratiske velferdsstaten: Statsmakt i seg sjølv vil medføra å innskrenka den individuelle fridommen og redusera aktiviteten i eit sjølv-organiserande samfunn.

I denne artikkelen vil eg støtta meg på eit republikansk perspektiv på statsmakta, noko som hevdar at menneska berre kan oppnå fridom innanfor ein *polis*, gjennom offentlege institusjonar, eller innanfor ein demokratisk fellesskap (Skinner, 2011). Individua kan auka sin fridom gjennom å skapa felles institusjonar, og menneska kan bli mindre avhengige av personlege band innanfor familien og meir uavhengige av den vilkårlege marknaden gjennom å ha tilgang til alternativ inntekt gjennom velferdsstaten, slik at individua kan stilla krav om god nok lønn og tilfredsstillande arbeidsvilkår. På denne måten kan den individuelle fridommen auka gjennom å skapa offentlege institusjonar innanfor rammene til den demokratiske statsmakta. Dette synspunktet er den rake motsetnaden til synspunktet om «velferdsavhengigheit», som gradvis har blitt eit subtilt åtak på velferdsstaten (sjå Vogts artikkel).

Når menneska lever mykje av livet sitt innanfor offentlege institusjonar som er meint for alle, kan det skapast grunnlag for at menneska får gjensidig tillit til kvarandre, fordi dei samhandlar og møter kvarandre i felles sosiale rom. Dersom skulen, universiteta, barnehagane og sjukehusa fungerer upartisk og handsamar alle likt, men også yter tenester etter individuelle behov, er effektive og rettferdige i ressursbruken, og gjer at den enkelte opplever vedkjenning og respekt i møte med institusjonane, vil mange også få tiltru til desse offentlege institusjonane og tillit til dei personane dei møter. Denne tilliten er sjølv sagt ikkje blind, men oppstår under vilkår av gode erfaringar av dei som arbeidar innanfor desse institusjonane. I nordiske land vil dei fleste difor ikkje oppleve staten som ei autoritær og utvendig tvangsmakt, men heller som ein inkluderande og demokratisk fellesskap som yter ei teneste til alle medborgarane.

I denne samanhengen vil eg framheva eit døme på skilnaden mellom ein autoritær stat og ein demokratisk stat. I mange austeuropeiske land har det vore «kampanjar» mot det norske barnevernet. Eg tar ikkje stilling til denne kritikken om at det norske barnevernet tar barna frå foreldra utan gode grunnar, og det er viktig å retta søkjeljoset mot at barnevernet også kan gjera galne vedtak og overta barneomsorga på sviktande grunnlag. Men likevel kan kanskje dette også illustrera eit meir generelt poeng. I desse austeuropeiske statane har folk mest erfaring med ein autoritær stat som utøver illegitim tvangsmakt, og difor har dei vanskeleg for å forestilla seg at det norske barnevernet også kan hjelpa familiar med vanskar av eit eller anna slag, og at barnevernet òg strever etter å gjera vedtak som er det beste for barnet. Dette er ein utenkjeleg praksis innanfor autoritære statar.

Eg vil undervegs argumentera for at den demokratiske og universelle velferdsstaten, offentlege tenestemenn -og kvinner, dei breie folkerørslene, den statlege individualismen, dei frivillige organisasjonane og dei opne og inkluderande offentlege institusjonane dannar ulike aspekt av *res publica*, eller den offentlege tingen. Det er difor ein indre samheng mellom velferdsstat, demokrati og universell og inkluderande samfunnssolidaritet. Det er denne «sivilisasjonen», med ein demokratisk velferdsstat med medborgarsolidaritet, tenesteinstitusjonar som er opne for alle, reguleringar og organisering i arbeidslivet, som er under åtak av den teknokratiske utopien om den sjølvregulerande marknaden (Bourdieu, 1998).

Eg startar med ei kort historisk skisse av det særeigne ved Noreg og Norden. I Noreg har den «sterke» staten også utvikla seg i takt med folkelege og demokratiske rørsler, slik at det har vore både eit aktivt samfunn og ein sterk og demokratisk stat. I dei nordiske landa har det også vore vanleg med «statsindividualisme», noko som ofte har medført individuell frigjering gjennom velferdsstaten. Det er også slik i dag at den politiske interessa og rolla som medborgarar er mest utvikla innanfor institusjonelle og universelle velferdsstatar, mens i meir selektive velferdsstatar er det færre grunnar til politisk deltaking. Eg vil også leggja vekt på at medborgarskapen vert stadfesta gjennom at dei fleste vert inkluderte innanfor offentlege institusjonar, noko som kan skapa meir universell solidaritet og «bru-byggjande sosial kapital». Dette vil medføra at det vert danna nettverk og gjensidig tillit mellom menneske som er ulike kvarandre i alder, klasse, og etnisk tilhøyrse (Putnam 2007, s. 143). Det særskilte med mitt perspektiv er at eg peikar på at denne «bru-byggjande sosiale kapitalen» først og fremst vert danna gjennom deltaking innanfor offentlege institusjonar. Eg vil vidare hevda at den universelle velferdsstaten går i saman med sterk aktivitet innanfor frivillige organisasjonar, særleg innanfor kultur, fagforeiningar og idrett. Eg avsluttar med å argumentera for at kvaliteten på omsorga både andsynes barn og eldre er best dersom offentlege institusjonar har eit stort ansvar for den daglege omsorga. Det er ein myte at eldre menneske har det så godt når dei blir tekne hand om av barna sine. Dette kan føra til uverdige og underlegne relasjonar, der den som tek imot hjelp må framføra ein vedvarande takk, noko som kan gjera samhandlinga mellom frie og like menneske vanskeleg.

I analysemodellen under, som samsvarar med dei enkelte avsnitta, ser eg på ulike aspekt av eit aktivt samfunn. Velferdsstaten skaper ein form for aktivt samfunn og eit vitalt sivilt samfunn, den demokratiske staten har utvikla seg i takt med sosiale rørsler, noko som bidrog til å skapa individuell fridom, eller ein statsindividualisme, offentlege institusjonar bidreg til å skapa sosial kapital i samfunnet, og endeleg er det slik at det aktive samfunnet i Noreg også er kjenneteikna av omfattande frivillig organisering, noko som også bidreg til omfattande tillit i samfunnet, eller bru- byggjande sosial kapital.



Figur 1. Analysemodell.

Demokratisk stat, sosiale rørsler og statsindividualisme

I Noreg utvikla dei demokratiske folkerørslene seg i eit samspel med framveksten av embetsmannsstaten, der juristane og dei lutherske prestane representerte «opplysning» og fornuft, og embetsmennene spela viktige roller i moderniseringa av Noreg. Gunnar Skirbekk hevdar at den norske moderniseringa var kjenneteikna av at juristane bidrog til framveksten av rettsstaten og individuelle rettar, og av at dei lutherske prestane fremja «ein pastoral opplysning» i dobbel tyding: Det første var at dei lutherske prestane var ein viktig del av statsadministrasjonen, og den andre tydinga var at desse embetsmennene var spreidde utover heile landet, slik at heile folket fekk eit direkte møte med statstenestemennene som både representerte «opplysning» og innøving i skriftspråket. Dette utløyste difor eit samspel mellom lutherske embetsmenn og framveksten av folkerørslar, slike som haugianismen, Thranerørsla, og bonderørsla med Søren Jaabæk som karismatisk leiar (Skirbekk, 2010). Dette skapte grobotn for ei statsmakt som ville retta seg direkte til dagleglivet til folk, og handsame folket som enkeltindivid som sto direkte under embetsmennene og statsmakta.

Dette samspelet mellom embetsstaten og folkerørslene opna også ein utveg til frigjerjing gjennom statsmakta, i mykje større grad enn innanfor andre europeiske statar. Både bøndene og seinare arbeidarane og kvinnene auka sin makt og styrkte sin fridom både gjennom å organisera seg i folkerørslar og gjennom å gjera bruk av ei sentral statsmakt som var open for demokratisering. Det mest tydelege dømet på dette samspelet mellom sosial rørsle og sentralisert stat fanst innanfor den svenske og den norske sosialdemokratiske maktmobiliseringa. Sosialdemokratiet var både ei brei sosial rørsle, med utspring i arbeidarfellesskap og fagforeningar, og eit statsberande og eliteprega politisk parti (Trägårdh, 2008, s. 587). Denne organisasjonsmodellen vart også vidareført og vidareutvikla gjennom at kvinnerørsla og feminismen også vart gjort politisk effektiv gjennom å erobra viktige posisjonar innanfor staten, og iverksetjing av ny politikk gjennom «statsfeminismen». Denne folkerørslemodellen var svært fleksibel og effektiv på den måten at det vart mogleg å kombinera stor aktivitet på lokalnivå med sentralisert leiarskap (Selle, 2008, s. 622). Den lutherske statsadministrasjonen skapte eit av mønstera for denne (socialdemokratiske) folkerørslemodellen, som altså kombinerte sterk lokal organisering med ei sterk statsmakt med juristar og lutherske prestar i statseliten.

Det har også vore ein diskusjon om vi kan skildra ein særleg norsk veg, frå reformasjonen, via 1800-talet og fram til den socialdemokratiske velferdsstaten. Francis Sejersted skapte omgrepet «demokratisk kapitalisme» for å skildra ein særleg veg, ein norsk samfunnsformasjon som tok form gjennom 1800-talet med eit liberalt borgarskap, opplyste embetsmenn i statsforvaltninga og med ein sjølvstendig akademisk kultur som fremja eit syn på liberal fridom, delvis i opposisjon til den økonomiske individualismen. Dette opna for ein sosial-liberal modell som kunne kombinera økonomisk liberalisme med sosial integrasjon gjennom velferdsstaten og ein institusjonell «statsindividualisme» som eit alternativ til den økonomiske individualismen (Stråth 2016, s. 285; Trägårdh, 2008). Denne statsindividualismen medførte at den individuelle fridommen kunne realiserast innanfor ein demokratisk stat med rettferdige og effektive offentlege institusjonar. På dette viset kunne socialdemokratiet seinare på 1900-talet fylla nytt innhald i dei historiske formene som særleg vart danna gjennom 1800-talet.

Innanfor den angloamerikanske statsteorien, den liberale politiske teorien og den meir generelle politiske diskusjonen er det ofte blitt fokusert på at den individuelle fridommen må vinnast gjennom å avgrensa staten sine inngrep i det private livet og det sivile samfunnet med både frivillige organisasjonar og den sjølvregulerande marknaden. Ein sterk stat reduserer ifylgje desse tankefigurane den individuelle fridommen. På den andre sida har mellom anna den svenske samfunnsforskarer Lars Trägårdh (2008) hevda at det innanfor dei skandinaviske landa har vore ein «statsindividualisme», eller individuell frigjerung, gjennom mellom anna velferdsstaten og individuelle pensjonsrettar. Dette kan forståast som ein type republikansk fridom, noko som vil seia fridom forstått som uavhengigheit av vilkårleg makt, slik som familien, marknaden, lokalsamfunnet, den religiøse gruppa, arbeidsgjevar og for kvinnene: uavhengigheit frå mennene (Skinner, 2011). Velferdsstaten har nettopp gjeve tilgang til kollektive ressursar som har gjort mogleg denne individuelle fridommen i ulike ovringar. Den skandinaviske velferdsstaten sette individet i ein direkte relasjon til staten, og frigjorde den enkelte frå avhengigheit frå marknaden, frå familien og filantropiske fattighjelp, i langt sterkare grad enn det som var tilfelle innanfor andre typar velferdsstatar. I dei konservative velferdsstatane vart pensjonsytningar meir utbetalte til familiane, gjerne med kvinnene som heimearbeidande. I dei selektive og behovsretta liberale velferdsstatane vart individet enten avhengige av private forsikringar eller av fornedrande behovsprøvde utbetalingar. I Skandinavia vart pensjonsrettane direkte knytt til enkeltindividet uavhengig av familie, yrke, fagforeiningar og andre tilknytingar (Esping-Andersen, 1990).

Denne skandinaviske statsindividualismen eksisterte også lenge før utbygginga av velferdsstaten. Det er gjerne vanleg å hevda at reformasjonen og den protestantiske statskyrkja fremja ein direkte relasjon mellom individet og embetsmannsstaten. Det var eit viktig særpreg i Skandinavia at det vart skipa til statskyrkjer, noko som skilte desse landa frå dei fleste andre land med katolske kyrkjer, som gjerne var uavhengige frå statsmakta og ei konkurrerande transnasjonal makt. Dei lutherske statskyrkjene fremja individualisme, mellom anna av di frelsa var avhengig av den enkelte si tru og samvit, og ikkje som i katolske kyrkjer, der deltaking i den rituelle fellesskapen var avgjerande for å oppnå frelsa. Eit

eksempel på denne individualismen innanfor den lutherske statskyrkja og den særskilde relasjonen mellom stat og individ var at ekteskapslovgjevinga mellom 1850 og 1930 var retta inn mot individuelle kontraktar, og dette syner kor lite familieorientert denne lovgjevinga var. Dette gav særskilt dei nordiske kvinnene ein sterkare individuell fridom enn det som var vanleg elles i Europa (Selle 2008, s. 618).

Demokrati, velferdsstat og sivilt samfunn

I land med institusjonelle og universelle velferdsstatar er også den politiske interessa mest utvikla, av den enkle grunn at det finst gode grunnar til å engasjera seg politisk. Det at ein velferdsstat er institusjonell og universell, vil seia at staten også har ansvar for utdanning, helse og omsorg, og at heile folket er inkludert innanfor dei same institusjonane. Velferdsstaten vedkjem livsvilkåra på mange felt, og det at offentlege institusjonar yter gode tenester, er viktig for nesten alle (Bauman, 1998). Det er gode grunnar til å vera engasjert i den politiske diskusjonen, og dette vil difor seia at velferdsstaten styrkjer demokratiet og den offentlege sfære. Dette vil seia at eit aktivt demokrati må ha ein «bruksverdi» i å skapa offentlege institusjonar og universelle pensjonsrettar gjennom politikken, berre gjennom denne «bruksverdien» er det meiningsfullt for dei fleste å bli aktive demokratiske medborgarar. Velferdsstaten avgrensar rekkevidda til marknaden gjennom å gje alternative inntekter og offentlege tenester, og skaper på denne måten oppslutnad om og legitimitet for demokratiet (Habermas, 2001, s. 51).

I land med selektive og behovsprøvde velferdsordningar er interessa for politikk mindre, og det er ein tendens til framvekst av motsetnadar mellom dei som klarer seg med marknadsretta sosiale forsikringar, og dei som er avhengige av behovsprøvd velferd. Det å ta imot behovsprøvde velferdstiltak er også fornedrande, og det finst gode grunnar til å skjula det at ein er avhengig av velferd, og difor er det gode grunnar til å ikkje løfta slike problem fram i den offentlege sfære og i det politiske ordskiftet. Det finst ikkje ein solidaritet mellom likestilte medborgarar som kan støtta opp under ein demokratisk politikk som betrar velferda for dei fleste.

Ein aktiv medborgarfellesskap vert kontinuerleg skapt gjennom politiske inngrep som etablerer velferdsinstitusjonar, og dette skaper samstundes ein relativt aktiv og vel fungerande demokratisk politikk. Det var til dømes etablering av folketrygda med inntektsavhengige tilleggsforsikringar og etter kvart ein sjenerøs institusjonell tenesteproduksjon som bidrog til å skapa ei stor veljargruppe som hadde interesse av å vidareføra ein universell velferdsstat, som også innehaldt offentleg tenesteproduksjon innanfor utdanning, helse og omsorg. I motsett fall, viss det først vert innført private forsikringar, og privatisering av utdanning, helse og omsorg, vil det danna seg eit nytt politisk kollektiv som har interesse av å vedlikehalda privatiseringa av velferdsstaten (Esping-Andersen, 1985). Dette vil også seia at ein selektiv og behovsretta velferdsstat skaper minimal interesse for politikk, mens universelle velferdsinstitusjonar bidrar til å skapa aktive medborgarar og omfattande interesse for politikk. Det er slik at eksistensen av selektive velferdsstatar fører til at politikken vert mindre viktig og det politisk aktive statsborgarskapet vert innskrenka (Bauman, 1998, s. 50).

Det har også, særskilt i USA, men også i mange andre land, vore ein overgang frå velferdspolitik til ein disiplinerande sosialpolitikk, noko som kan skildrast som ein overgang frå «welfare» til «work-fare» og «prisonfare» (Wacquant, 2014). Kvaliteten på og profilen på demokratiet vert endra dersom marknadsplassen ekspanderer slik at statsborgarar vert omforma til kundar, eller dersom politikken einsidig vert retta inn mot disiplin og overvaking av marginaliserte, innvandrarar og kriminelle. Den politiske diskusjonen innanfor den offentlege sfære vert fokusert mot ein kamp mot farlege «fiendar» heller enn å utvikla kollektive gode innanfor ein republikansk fellesskap.

Frå eit normativt-empirisk synspunkt kan ein seia at velferdsstaten styrkjer ulike aspekt ved det sivile samfunnet og den offentlege sfære. Velferdsstaten med sine tenesteinstitusjonar har også innslag av det sivile samfunnet i offentlege tenester som er grunna i formell likskap og universelle tilbod (Alexander, 2006; Møen, 1999). For det første fremjar velferdsstaten, som eg alt har vore inne på, ei brei interesse for politikk og ei offentleg sfære for diskusjon og rådslaging om politikk. Dette styrkjer den kollektive autonomien i samfunnet, forstått som demokratisk

rådslaging innanfor ein offentleg sfære (Wagner, 2012). For det andre aukar den individuelle autonomien, eller fridommen, fordi velferdsstaten yter kollektive ressursar som gjer menneska mindre avhengige av marknaden og familien, og gjev individua fridommar som sivile medborgarar og statsborgarar. For det tredje vert den universelle statsborgarrolla styrka både på kostnad av religiøse identitetar, og på kostnad av rolla som konkurrentar på marknadsplassen. Menneska vert difor både meir uavhengige av den etniske og religiøse fellesskapen og meir uavhengige av vilkårlege marknadssvingingar, slik at ein til dømes kan leva på arbeidsløysetrygd i tilfelle arbeidsløyse. Velferdsstaten reduserer ulikskapen, skaper meir samarbeidande fellesskap og fleire «universelle» fellesskap, noko som skaper meir effektive og rettferdige samfunn og mindre innslag av fornedrande og stressande statuskonkurrans (Wilkinson & Pickett, 2012).

Offentlege institusjonar og bru-byggjande sosial kapital

I Norden og Noreg har vi ein stor offentleg sektor med offentleg finansierte barnehagar, offentlege skular og offentlege universitet, eit felles sjukehusvesen og omsorgstenester og ei folketrygd der alle er medlemmar. Dette gjer at heile folket deltek med felles plikter og rettar innanfor dei same institusjonane, som også kan seiast å vera del av det sivile samfunnet. Dette fører til eit felles medborgarskap, sosial likskap, og at alle har interesse av å vera politisk aktive. Politikken vedkjem velferda for dei fleste, og difor er det rasjonelt å engasjera seg som aktiv statsborgar. Det er ein relativt sterk solidaritet mellom medborgarar i eit slikt samfunn, fordi menneska møter kvarandre i felles institusjonar, og ikkje så mykje fordi dei har den same kulturen.

Det er alltid lettare å forstå eit sosialt fenomen gjennom å samanlikna med andre og kontrastfulle sosiale fenomen. I USA kan ein finna kontrasten til dette aktive norske samfunnet og den relativt vel fungerande demokratiske politikken som finst i Noreg. I USA har det vakse fram ein eksepsjonell sosial ulikskap, men likevel finst det ikkje særleg med demokratisk mobilisering mot denne ulikskapen, og det er mangel på den

typen medborgarskapleg solidaritet som er vesentleg i den demokratiske politikken (Mann, 2013, s. 336). Det at det ikkje finst universelle velferdsinstitusjonar, medfører også at ulikskapen aukar, og det vert heller ikkje skapt den type bru-byggjande sosial kapital som kan oppstå av dagleg deltaking innanfor offentlege institusjonar. I og med relativ mangel på universelle institusjonar, slik som til dømes ein offentlig skule, offentlig helsevesen og eit universelt trygdesystem, er det lite med samhandling mellom ulike og frie menneske i det daglege livet. Det er ganske enkelt færre møteplassar for menneske som er ulike kvarandre når det gjeld status, inntekt, religion og etnisk tilhøyrse, og difor vert det danna få nettverk og liten gjensidig tillit mellom menneska.

Det er vanleg å skilja mellom eit samfunnssentrert og eit institusjonssentrert syn på kva som genererer den sosiale kapitalen. Det samfunnssentrerte synet meiner at frivillige organisasjonar genererer sosial kapital, mens det institusjonssentrerte perspektivet hevdar at det er gode offentlege institusjonar og høg kvalitet på styresettet som genererer sosial kapital og tillit menneska imellom og tillit til offentlege styresmakter (Rothstein 2011, s. 148–151) Det er eit sentralt poeng i denne framstillinga at denne typen sosial kapital vert i minst like stor grad skapt innanfor offentlege barnehagar, skular og sjukehus som innanfor frivillige organisasjonar.

Den selektive og behovsprøvde velferdspolitikken er spesielt retta inn mot dei som treng det mest, og dette fører til at det er nedverdiggande å gå på *welfare*, noko som fører til negativ oppfatning av slik velferdspolitikkk også for dei som tek imot denne forma for hjelp (sjå også Sylteviks artikkel). Det er heller ikkje ærefullt å «gå på sosialhjelp» her i landet, og det er ikkje det første som vert tematisert i eit middagsselskap, og det finst nesten ikkje demokratisk mobilisering for å auka sosialstønad. Det vert heller ikkje bygt ut offentlege institusjonar som inkluderer alle i slike land med selektive velferdsordningar. Dette fører også til at selektiv og behovsprøvd velferdspolitikkk ikkje genererer bru-byggjande sosial kapital, gjensidig tillit og omfattande samfunnssolidaritet. Den demokratiske politikken manglar også relevans når det gjeld rettferdig fordeling, og politiske engasjement har dreia vekk ifrå velferdsspørsmål og i retning av identitetspolitikken, slik som kjønn, rase, seksuell identitet og

religion. Dette er sentrale tema som fokuserer på individuell frigjering og skaper sosiale rørsler og demokratisk mobilisering, men auke i den sosiale ulikskapen kan likevel skje i ly av identitetspolitikken (Fraser, 2000). Det er mykje som tyder på at ein behovsprøvd og selektiv velferdspolitikkk fører til at velferdspolitikken ikkje er den «bruksverdi» som kan bidra med å skapa politisk interesse og demokratisk legitimitet. Dette fører identitetspolitikken inn i det politiske sentrum, både den type identitetspolitikk som medfører frigjering av svarte, kvinner, homofile og funksjonshemma, og den undertrykkjande og potensielt valdelege rasismen og valda mot minoritetar.

Men aller mest opplever menneska solidaritet dersom dei deltek innanfor samarbeidande sosiale fellesskap, og dersom dei vert inkluderte innanfor felles institusjonar, både frivillige organisasjonar og offentlege institusjonar. På denne måten skaper den institusjonelle velferdsstaten ein universell samfunnssolidaritet gjennom folketrygda, helsevesenet, barnehagane, omsorgstenestene og gjennom dei offentlege utdanningsinstitusjonane. Det er nettopp denne vedvarande deltakinga innanfor offentlege institusjonar som skaper universell solidaritet og bru-byggjande sosial kapital (Putnam, 2007).

Kontrasten til dette kan vera eit nabolag med stor sosial ulikskap og svake offentlege institusjonar, til dømes i Brasil eller i USA, der fattige og rike, svarte og kvite knapt møter kvarandre og samhandlar lite i det daglege livet. Dei velstående går på egne skular, det finst ikkje eit felles helsestell der dei kvite og rike kan møte fattige og farga, og sjølv sagt er det private barnehagar for dei privilegerte, mens dei som har mindre, gjerne farga, ofte har omsorg for egne barn, gjerne med hjelp frå andre i familien enn mora. Det mest vanlege er at dei som er ulike kvarandre med omsyn til velstand, religion og etnisk tilhøyrse, bur fråskilt frå kvarandre, og i alle fall bur dei rike bak videoovervaka murar og med vaktelskap til å passa på. Det er ofte minimal med kontakt med menneske frå andre sosiale grupper, og den mangelfulle samhandlinga kan føra til at det ikkje oppstår nettverk mellom kulturelt og sosialt ulike menneske, og det vert difor svak gjensidig tillit mellom kulturelt og sosialt ulike menneske og sterk tillit mellom menneske som er privilegerte og like kvarandre.

I USA vert det også skapt ein avstand mellom dei som arbeidar hardt og har rett til private pensjons- og helseforsikringar, og dei som tek imot *welfare* og *Obamacare* utan å ha betalt inn til denne helseforsikringa. Dei politiske skiljelinjene i USA vart studert i ein casestudie over *Tea-Party*-rørsla av Vanessa Williamson, Theda Skocpol, og John Coggin (Williamson, Skocpol & Coggin, 2011). Dette syner at det finst ei høgrerørsle som må forståast mot bakgrunnen av strukturen til den amerikanske selektive velferdspolitikken. Desse *Tea-Party*-folka var stort sett kvite i 60–70-åra, og dei såg på unge menneske, svarte og innvandrarakar som fiendar til det amerikanske samfunnet. Dei som deltok i *Tea-Party*-rørsla, meinte at Amerika vart bygd av hardarbeidande og ærlege menneske som hadde gjort seg fortente til sin velstand, og mange unge menneske, svarte og innvandrarakar lurte seg unna denne samfunnspakta gjennom å ta imot *Welfare*-ytingar. *Tea-Party*-folka var ikkje motstandarar av *Social Security* og *Medicare*, noko som dei opplevde at dei hadde rett til i kraft av eigen arbeidsinnsats og innbetaling. Dei var derimot ihuga motstandarar av *welfare*, som gjekk til dei som ikkje hadde gjort seg fortente til utbetalingar eller ytingar gjennom eigen arbeidsinnsats og private forsikringar. Dette var mange ungdommar som levde på *welfare* i staden for å jobba, og det dreidde seg om mange svarte og immigrantar, slik at skiljelinjene fekk innslag av rase og etnisk opphav. Det var den nye helsereforma, *Obamacare*, som aktualiserte denne oppdelinga av samfunnet i dei verdige med helseforsikringar, og dei uverdige som skulle få helsetenester utan eigen innbetaling og fortene. Dette viser ei oppløysing av den medborgarlege solidariteten, svak tillit og svak sosial kapital, noko som også bryt ned det aktive samfunnet, slik at dei demokratiske ressursane blir for svake til å løysa kollektive velferdsproblem på ein kreativ måte.

Frivillig organisering, og bru-byggjande sosial kapital

Eg støttar meg altså til eit institusjonssentrert syn på kva som genererer nettverk, sosial kapital og tillit (Rothstein 2011, s. 148–151). Dette vil også seia at vi ser at gode statlege institusjonar aukar den sosiale kapitalen

gjennom å fremja nettverk mellom ulike menneske, og denne kvaliteten på staten og offentlege institusjonar legg mest truleg til rette for ein særskilt profil på dei frivillige organisasjonane. Høg kvalitet på statsadministrasjonen og opne og inkluderande offentlege institusjonar skaper tillit til andre personar, og denne tilliten kan også føra til at det er lettare å samarbeida med framande innanfor frivillige organisasjonar. Det er difor ein myte at ein stor stat innskrenkar aktiviteten i organisasjonslivet. Det er heller slik at i dei skandinaviske landa (og Nederland), med sterke velferdsstatar, er det ofte også markert høgare aktivitet innanfor frivillige organisasjonar enn i alle andre europeiske land, med stor del av folket som er medlemmar av frivillige organisasjonar, og med ein stor del av folket som har utført frivillig arbeid (Boje, 2008, s. 601). Det kan synast som den sosiale kapitalen og den solide tilliten som er skapt innanfor velferdsinstitusjonar, er eit av vilkåra for at dei frivillige organisasjonane er så aktive. Dette er ulikt Robert Putnams samfunnssentrerte perspektiv, som viser til at det er motsett årsaksretning, der eksistensen av frivillige organisasjonar vert rekna for eit nødvendig vilkår for eit rettferdig og effektivt demokrati.

Det er også slik at i dei skandinaviske landa, med aktive frivillige organisasjonar, vert det rapportert meir frivillig arbeid utført til støtte for familie og venner, mens til dømes i nokre land i Aust-Europa vert det utført minimalt med frivillig arbeid, både innanfor frivillige organisasjonar og frivillig innsats andsynes venner og familie. Dei skandinaviske landa har både ein utbygd velferdsstat, høg kvalitet på offentlege institusjonar, høg aktivitet innanfor frivillige organisasjonar, og rike ressursar av sosial kapital, også i privatlivet. Tabellen nedanfor viser at høge offentlege utgifter samsvarar med stor frivillig arbeidsinnsats i den yrkesaktive befolkning. Her finn ein Sverige, Noreg, Danmark og Nederland. Og i dei landa med låge offentlege utgifter finn ein ei gruppe med land med liten frivillig arbeidsinnsats. Her kan ein plassera Tsjekkia, Polen, Ungarn, Italia, Portugal og Spania. Det er altså ikkje slik som den anglosaksiske statsteorien hevdar at ein stor stat fører til liten frivillig innsats. Denne teorien er definitivt falsifisert, og det er heller slik at ein stor stat, med god kvalitet på styresettet og universelle tenesteinstitusjonar, fører til ein høg aktivitet på det frivillige arbeidet!

Offentlege utgifter til velferd % av BNP	Frivillig arbeidsinnsats	
	Stor	Liten
Høge	Sverige, Noreg, Danmark, Nederland	Austerrike, Frankrike, Belgia
Låge	Storbritannia, Tyskland	Tsjekkia, Polen, Ungarn Italia, Portugal, Spania

Tabell 1. Samanheng mellom offentleg finansiert velferd og frivillig arbeid. (Frå Boje, 2008, s. 607).

I Sverige og Noreg finst det også særleg mange frivillige organisasjonar med ein universalistisk profil, noko som vil seia særleg organisering innanfor politiske organisasjonar, fagforeiningar, idrettslag og kulturorganisasjonar, noko som særleg bidreg til å skapa bru-byggjande sosial kapital, altså nettverk mellom menneske som er kulturelt og sosialt ulike kvarandre. Det har også vore sterk aktivitet innanfor humanitære organisasjonar, slik som Raude Kross og Norsk Folkehjelp, men engasjementet her har likevel dreia mest mot å påverka staten til å levera tenester, meir enn at desse tenestene vert produserte av organisasjonane sjølve. Danmark har hatt ein litt annan profil ved at det har vore meir vanleg at frivillige organisasjonar produserer velferdstenester, og med eit større innslag av «fri-skoler» (Boje, 2008).

USA har også hatt stor grad av frivillig organisering, men her har det vore større innslag av religiøse organisasjonar og filantropiske organisasjonar. Dette vil også seia at den sosial kapitalen som vert produsert, har meir karakter av «bonding», slik som den sosiale kapitalen internt i eit kyrkjesamfunn eller ei etnisk gruppe. Det vart skapt solidaritet, nettverk og tillit mellom relativt like menneske, og ikkje noko særleg nettverk og gjensidig tillit mellom kulturelt og sosialt ulike menneske, til dømes andre religionar og andre etniske grupper. Den skandinaviske velferdsstaten går altså i hop med sterk frivillig organisering, og ein kan seia at denne typen frivillig organisering også skaper ein stor mengde brubyggjande sosial kapital, noko som medfører at den generelle tilliten er høg i desse samfunna. Tilliten til staten og tilliten til medborgarane er svært stor i Skandinavia samanlikna med alle andre land.

I dei skandinaviske landa svarar 70–80 % av folket at «folk flest er til å stola på», og 60 % av befolkninga i Nederland meiner også det same. Det

er forbausande kor lite generalisert tillit det er i dei fleste andre land. I Portugal, Hellas og Albania og dei fleste land i Aust-Europa svarer berre 10–30 % at «folk flest er til å stola på». I Tyskland, Belgia, Austerrike, Luxemburg, Italia, Spania og Storbritannia er det 30–40 % som svarar at «folk flest er å stola på» (Wollebæk 2013, s. 32). Det er altså rike mengder med sosial kapital som generalisert tillit i Skandinavia, der det er universelle velferdsstatar, og tilliten fell drastisk i land med svake velferdsstatar.

Personleg ansvar - omsorgskvalitet

Det er altså gode grunnar for å hevda at både offentlege institusjonar og frivillige organisasjonar bidreg til å skapa eit aktivt samfunn med rikelege mengder med bru-byggjande sosial kapital, og allmenn tillit til offentlege styresmakter og sterk tillit mellom medborgarane. Men det er likevel vanleg å hevda at offentlege barnehagar og offentleg omsorg for dei eldre fører til at omsorga blir profesjonalisert, slik at det vert mindre personleg ansvar andsynes nære familiemedlemmar. Det er vanleg å hevda, gjerne av folk frå nokre andre land, at i Noreg vert eldre menneske og barn ikkje tatt skikkeleg hand om, dei må nøya seg med kjenslekald omsorg frå framande menneske. Dette i motsetnad til samfunn der familiane har ein meir sentral posisjon, og dei eldre og barn blir sytt for på ein hjarteleg måte, og har ein sentral plass i familiane, og der spesielt visdommen til eldre menneske vert lytta til. I Noreg, heiter det i denne forteljinga, er det slik at foreldra gjev omsorga for barna frå seg til barnehagane og skulane, og gamle foreldre blir forsømt og overlatne til offentlege institusjonar.

Men realitetane er ofte annleis. Det kan vera slik at offentlege institusjonar bidreg til «differensiering» mellom ulike former for omsorg som er nærare knytte i saman i samfunn der familiane har større omsorgsansvar. Det vil seia at barn som tek seg av gamle foreldre, kan vera tyngd ned av personleg pleie slik at det å vera i lag og samtala kjem i bakgrunnen, og foreldre som har ansvar for sine barn heile tida, kan få mindre tid og overskot til leik og lesing. Det kan tenkjast at kvinner og menn som er i arbeidslivet, har ein annan kvalitet på kontakten med sine gamle foreldre som har offentleg omsorg, enn kvinner og menn som har tungt omsorgsansvar for sine skrøpelege foreldre. Det finst empiri som kan tyda på dette.

Samanliknar ein dei mest familiesentrerte landa i Europa – Frankrike, Italia og Spania – med Danmark, som har både høgare yrkesdeltaking for kvinner og større innslag av offentlege institusjonar, finn ein eit overraskande funn: Det er ein omsnudd samanheng mellom kor ofte barn har kontakt med dei eldre foreldra, og kor intens, eller arbeidskrevjande denne kontakten er. I Danmark er det hyppig kontakt, men denne kontakten er lite arbeidsintensiv, mens i dei tre landa i sør er det vanleg med meir intensiv og arbeidskrevjande kontakt (Esping-Andersen, 2009, s. 92). Gode offentlege omsorgstenester kan føra til eit meir likestilt og gjensidig forhold som er prega av vennskap, noko som er vanskeleg dersom barna heile tida må hjelpa foreldra sine med «tung» omsorg, og dette kan også vera krenkjande for dei gamle, slik at det oppstår ein underlegen posisjon. Gode forhold mellom barn og gamle foreldre er difor lettare å få til med godt utbygde omsorgstenester, fordi då vert det rett og slett tid til å samtala i staden for å stella og vaska. Omsorga vert differensiert i likestilt samtale og nødvendig kroppspleie, det siste kan vera ubehageleg for den som gjev pleie, og nedverdiggande for den som tek imot.

Det er heller ikkje slik at den omfattande offentlege innsatsen for barn, med barnehagar for nesten alle, reduserer det private ansvaret for barna. Den danske sosiologen Esping-Andersen (2009, s. 90) viser også her til ein interessant og overraskande samanheng: Fedrar med barn i barnehagen deltek med fleire timar med omsorg for barna enn det fedrar gjer der barna ikkje er i barnehage, altså er heime med mora eller annan omsorgsperson. Det synest som at profesjonell omsorg og pedagogisk styrt læring i barnehagane fører til at fedrar kan få meir tid og ressursar til å vera i lag med barna sine.

Avslutning

Denne artikkelen kan også lesast som eit forsvarsskrift for den norske og skandinaviske samfunnsmodellen. Eg har forsøkt å visa til at det kan eksistera ein indre slektskap mellom den demokratiske staten og det aktive samfunnet, med breie folkerørsler, individuell fridom og omfattande tillit mellom medborgarane og tillit til statlege institusjonar. Dei nordiske landa har hatt mellom dei mest demokratiske statane i verda,

og dei mest aktive samfunna og folkerørslene. Historisk sett vaks det fram ein demokratisk stat i takt med embetsmannsstaten, og to ulike grupper av embetsmenn som i grunnen utfylte kvarandre i moderniseringa av Noreg. Både juristane og dei lutherske prestane var inspirerte av opplysning, fornuft og sosial liberalisme, heller enn tradisjon og hevdvunne stands- og klaninteresser. Juristane var viktige i framveksten av rettssaten og utviklinga av dei individuelle rettane. Dei lutherske prestane hadde nær kontakt med folket over heile landet, både når det galdt undervisning i katekisme og opplæring i praktisk kunnskap om jordbruket. Desse lutherske embetsmennene vart difor kalla «potetprestar». Den protestantiske statskyrkja bidrog også til ein religiøs individualisme, som vart eit kulturelt vilkår for den skandinaviske statsindividualismen. Den moderne norske staten vart også forma av ulike folkerørslar, eller eit aktivt og sjølvstendig samfunn, som etablerte eit mønster som også vart overtatt av sosialdemokratiet, i samspelet mellom ein sterk embetsstat og «folkerørslar» med sterk lokal organisering.

Denne demokratiseringa av staten kan også tolkast som at demokrati og offentlege institusjonar er eit vilkår for individuell fridom forstått som fridom frå avhengigheit. Den norske ekteskapslovgjevinga var tufta på individuelle kontraktar i sterkare grad enn i mange andre europeiske land. Dette førte til at ekteskapet i stor grad var ei pakt mellom ein mann og ei kvinne, heller enn ein avtale mellom to slekter. Slik sett vart særleg kvinnene meir sjølvstendige og meir uavhengige av foreldra, slekta og mennene.

Utbygginga av den norske velferdsstaten førte det einskilde individet direkte i kontakt med staten. Dette har blitt kalla «statsindividualisme» (som altså først vart utvikla innanfor den lutherske statskyrkja), fordi velferdsstaten har utvida den individuelle fridomen, slik at den enkelte med individuelle pensjonar har vorten mindre avhengig av marknaden, arbeidsgjevar og slekta, og kvinnene vart mindre avhengige av mennene. Det var ein samanheng mellom demokrati, velferdsstat, sosial likskap og individuell fridom. I mange andre europeiske nasjonar vart pensjonsyttingane formidla av familien, yrke, arbeidsplassen, fagforeininga, og i marknadsretta velferdsstatar vart pensjonane betalte ut av private forsikringsselskap.

Eg har også argumentert for at det er ein nær samanheng mellom demokrati og velferdsstat, fordi folk har interesse av å vera engasjerte i politiske prosessar så lenge velferdspolitikken er universell og vedkjem alle. Demokratiet har slik ein bruksverdi og eit substansielt innhald, noko som mellom andre Habermas har peika på, og dette medfører også at diskusjonar i den offentlege sfære ofte handlar om velferdspolitikkk. På den andre sida vert grunnane til å engasjera seg politisk svekte i selektive velferdsstatar, fordi velferdspolitikken berre er retta mot dei med særskilte behov, og desse vil heller ikkje vedkjenna seg at dei får denne nedverdiggande stønaden.

Eit bidrag i denne artikkelen er at eg brukar omgrepa sivilt samfunn og sosial kapital også for å skildra vesentlege trekk ved offentlege institusjonar. Ein norsk skule, ein barnehage eller eit sjukehus er ein del av det sivile samfunnet, fordi desse institusjonane er opne for alle. Offentlege institusjonar har også eit viktig aspekt av det sivile samfunnet, til dømes universalismen, den formelle likestillinga og dei upartiske tenestene. Offentlege institusjonar bidreg til at ulike menneske samhandlar, slik at det vert danna nettverk mellom menneske frå ulike klassar, religionar, etniske grupper og livsstilar. Offentlege institusjonar saman med visse typar frivillige organisasjonar som er opne for dei fleste, skaper nettverk som er bru-byggjande sosial kapital. Andre typar frivillige institusjonar, til dømes Jehovas vitne eller Profetens Ummah, kan neppe seiast å vera ein del av det sivile samfunnet.

Referansar

- Alexander, J. (2006). *The Civil Sphere*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauman, Z. (1998). *Work, consumerism, and the new poor*. Buckingham: Open University Press.
- Boje, T. (2008). Velfærdsstat og civilsamfund: De nordiske lande i komparativt perspektiv. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(4), 595–611. Henta frå [https://www.idunn.no/tfs/2008/04/velferdsstat_og_civilsamfund_de_nordiske_land_ikomparativt_pe](https://www.idunn.no/tfs/2008/04/velferdsstat_og_civilsamfund_de_nordiske_lande_ikomparativt_pe)
- Bourdieu, P. (1998). *Acts of Resistance. Against the New Myths of our Time*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The incomplete revolution*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (2000). Rethinking Recognition. *New Left Review*, 3, 107–120.
- Habermas, J. (2001). *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Mann, M. (2013). *The sources of social power. Volume 4: Globalizations, 1945–2011*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Møen, A. (1999). Det sivile samfunn og andre samfunnsområde. I A. Møen & R. Slaattelid (Red.). *Det sivile samfunn. Oppseding, verdier og offentlig mening* (s. 23–51). Oslo: Aschehoug forlag.
- Putnam, R.D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century*. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137–174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>
- Rothstein, B. (2011). *Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skirbekk, G. (2010). *Norsk og moderne*. Oslo: Res Publica.
- Selle, P. (2008). Forståinga av sivilsamfunnet. Er det berre opp til augo som ser? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(4), 613–628. Henta frå https://www.idunn.no/tfs/2008/04/forstainga_av_sivilsamfunnet_er_det_berre_opp_til_augo_som_ser
- Skinner, Q. (2011). *Staten og friheten*. Oslo: Res Publica.
- Stråth, B. (2016). När var demokratin?. *Historisk tidsskrift*, 95, 269–291. Hentet fra https://www.idunn.no/ht/2016/02/nr_var_demokratin
- Trägårdh, L. (2008). Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(4), 575–591. Henta frå https://www.idunn.no/tfs/2008/04/det_civila_samhlllets_karrir_som_vetenskapligt_och_politiskt_begrepp_i
- Wacquant, L. (2014). Marginalisering, etnisitet og straff i den nyliberale byen: en analytisk kartografi. *Agora*, 31(03–04), 205–233. Henta frå https://www.idunn.no/agera/2014/03-04/marginalisering_etnisitet_og_straff_i_den_nyliberale_byen
- Wagner, P. (2012). *Modernity. Understanding the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2012). *Ulikhetens pris*. Oslo: Res Publica.
- Williamson, V., Skocpol, T. & Coggin, J. (2011). The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism. *Perspectives on Politics*, 9(1), 25–43. <https://doi.org/10.1017/S153759271000407X>
- Wollebæk, D. (2013). *Religion og sosial kapital: Hva viser internasjonale spørreundersøkelser?* (Rapport Sivilsenteret 4/13).