

Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter

Nanna Kildal

The Norwegian welfare state: from social to contractual rights

The article focuses on a normative movement in the development of the Norwegian welfare state, from universal to contractual rights. Social rights that were established after the Second World War have, since the 1990s, increasingly been related to the fulfilment of various conditions. A so-called new welfare contract between the citizen and the state, based on the idea of reciprocity, gives reasons for and justifies this development. There are several potential ways to design a reciprocity-based social policy. The article states that contractual social policy arrangements legitimize an unjust and biased social distribution. The question is, therefore, whether a way of thinking that perpetuates the contractual social policy can be normatively defended.

Nanna Kildal
Forsker I
Uni Rokkansenteret
E-post: nanna.kildal@uni.no

Artikkelen retter søkelyset mot en normativ bevegelse i den norske velferdsstatens utvikling – fra universelle til kontraktuelle rettigheter. Sosiale rettigheter som ble etablert etter den 2. verdenskrig, har siden 1990-tallet fått knyttet til seg gradvis flere vilkår og betingelser. En såkalt ny velferdskontrakt mellom borger og stat, basert på en idé om resiprositet, blir brukt til å begrunne og rettferdiggjøre denne utviklingen. Det er mange potensielle måter å utforme en resiprositetsbasert sosialpolitikk på, og i denne artikkelen argumenteres det for at dagens kontraktuelle ordninger legitimerer en ulikhetskapende samfunnsmessig fordeling. Spørsmålet er dermed om den sosialpolitiske kontraktstenkningen kan forsvares normativt.

Innledning

Velferdsstatens primære funksjon er å beskytte borgerne mot sosiale risikoer gjennom institusjonelle ordninger som varierer til dels sterkt mellom stater. Det er derfor påfallende at alle forskningsbaserte klassifiseringer av europeiske velferdsstater plasserer de nordiske i samme kategori. Enten de betegnes som «nordiske», «skandinaviske», «sosialdemokratiske» eller «institusjonelle» synes disse velferdsstatene å ha utviklet en egen velferdsstatslogikk som har fått stor og positiv oppmerksomhet fra andre land og kontinenter i den senere tid. Det kan derfor være av interesse å rette søkelyset mot noen normative dimensjoner i denne logikken, som sjelden trekkes frem. Denne artikkelen retter primært søkelyset mot den norske velferdsstaten.

Det som særlig karakteriserer de nordiske velferdsstatene er at beskyttelsen mot sosiale risikoer har vært gitt i form av universelle sosiale rettigheter til forholdsvis sjenerøse ytelser – og

at gradvis flere risikoer, som arbeidsløshet, sykdom, uførhet og så videre er blitt anerkjent som offentlige ansvarsområder.¹ Risikoer som ikke har fått den samme anerkjennelsen er blitt fanget opp av residuale sosialhjelpsordninger, det vil si av et behovsprøvende og langt mindre sjenerøst sikkerhetssystem. Grunnlaget for denne politikken har vært full sysselsetting. Man kan dermed fremheve tre kjennetegn ved den nordiske velferdsmodellen:

1. den offentlige sosialpolitikken har en omfattende dekningsgrad
2. de sosiale rettighetene er av en universell natur
3. arbeidsorienteringen er sterk

Disse institusjonelle trekkene har bidratt til å legge grunnlaget for en høy levestandard, økonomisk utjevning, lite fattigdom og fravær av sosial uro sammenlignet med andre land. Det er derfor ikke overraskende at de nordiske velferdsstatene fremstår som en positiv modell for land som verdsetter de samme politiske verdier, men som ikke har oppnådd å realisere dem. Et spørsmål som kan stilles er imidlertid om de nordiske velferdsstatenes særtrekk er i ferd med å forsvinne?² Og i så fall: Hvilke andre normative prinsipper er i ferd med å bli dominerende?

Velferdsstaten er ikke et statisk fenomen, og ved å analysere den politiske retorikken og reformpolitikken gjennom de senere år kan man stille spørsmålet om sentrale deler av det norske velferdsstatsbygget gradvis er i ferd med å endres. For mye er skjedd siden velferdsstatens såkalte gullalder på 1960- og 70-tallet, både politisk og normativt. Dette er denne artikkelens tema. Det er imidlertid et stort felt, så jeg skal konsentrere meg politisk om reformer som berører forholdet mellom velferdsstat og arbeidsmarked, og normativt om velferdsstatens universalismeprinsipp. Dette prinsippet er langt fra entydig, men i denne artikkelen begrenser jeg definisjonen til å omfatte en skattebasert, statlig velferdspolitikk som omfatter hele befolkningen og ikke bare særskilte grupper.

Velferdsstatens normative prinsipper

Da den annen verdenskrig sluttet i 1945 var det ingen ytelser som hadde hele den norske befolkningen som målgruppe (Hatland 1992:78). I løpet av de neste 20 årene endret imidlertid norsk sosialpolitikk karakter og vi fikk barnetrygd til alle familier som hadde mer enn ett barn (1946), syketrygd for alle inntektstakere (1956) alderstrygd for alle (1957), og uføretrygd og attføringshjelp til alle i yrkesaktiv alder (1961). Alminnelig enke- og morstrygd ble innført i 1964, mens lov om folketrygd, som samlet og samordnet alle velferdsordningene under ett, ble innført fra 1. januar 1967. Ifølge Hatland var dette universalismens glansperiode.

Det var imidlertid ikke mer enn tre år etter at folketrygden ble etablert at krisediagnosene av velferdsstaten gjorde seg gjeldende. I 1970 kom antologien *Myten om velferdsstaten* (Lingås 1970) som inneholdt 16 kritiske artikler med titler som «Velferdsstatens krise», «Det klientskapende systemet» og «Velferdsstatens handicap». Dermed var diskursen omkring velferdsstatens legitimitet i gang og den har gått i bølger hele tiden siden. Den gang som nå var velferdsstatens sterkt økende utgifter hovedbekymringen, og spørsmålet som ble stilt var om utgiftene skyldtes samfunnsutviklingen, eller om det var velferdsstaten selv man burde rette søkelyset mot? Er det slik at velferdsstatens rettigheter til sjenerøse ytelser skaper et altfor høyt skatte- og utgiftsnivå, med konsekvenser for både samfunnsmoral og samfunnsøkonomi? Ut fra retorikken og den faktiske politikken ble det etter hvert klart at det var den siste diagnosen som fikk størst gjennomslag. Siden 1990-tallet, da den nye arbeidslinjen ble introdusert, kan det derfor ha blitt mindre korrekt å beskrive den norske velferdsstaten som universell, selv om sentrale politiske dokumenter nettopp fremhever dette karaktertrekket (se for eksempel NOU 2011:7).

Alle velferdsstater uttrykker normer, verdier og interesser – mer eller mindre klare og eksplisitte. Det er likevel tre prinsipper som er forholdsvis enkle å identifisere, som har vært tema for politiske og faglige diskusjoner siden den første utviklingen av moderne sosialpolitikk i Eu-

ropa fra slutten av 1800-tallet. Disse prinsippene angår målgruppene for sosialpolitikken, det vil si hvem som skal være medlem av velferdsstaten: Skal «alle» være medlemmer, det vil si skal programmene være universelle? Eller skal medlemsgruppen avgrenses til de fattige gjennom behovsprøvede programmer? Eller bør velferdsstatens grenser heller trekkes ved de som bidrar gjennom egne innbetalinger? I forskningslitteraturen er disse tre prinsippene tilskrevet tre forskjellige modeller av velferdsstaten: den nordiske, den kontinentale, og den angloamerikanske, som tilsvarende den institusjonelle, den ytelses-orienterte og den residuale (Titmuss 1974) – eller den sosialdemokratiske, den konservative og den liberale (Esping-Andersen 1990).

Dette er konkurrerende fordelingsprinsipper. Og selv om de eksisterer side om side i de tre velferdsmodellene, setter de i ulik grad sitt preg på den enkelte velferdsstat og kaster lys over de verdier og interesser som gis prioritet. Ved å anerkjenne universalismen som et styrende prinsipp, uttrykkes for eksempel en egalitær tanke om likhet i status: alle er medlemmer av sikkerhetssystemet, og alle skal i prinsippet ha det samme. En rendyrket universell ytelse vil være en såkalt Basic Income, eller «garantert borgerinntekt» som tilfaller alle med samme beløp, uten vilkår om arbeidsinnsats eller økonomiske behov (van der Veen og Groot 2000; Kildal 2005). Men ettersom intet land ennå har innført en slik grunninntekt, er universaliteten begrenset i all kjent velferdspolitik. ³ For det første er ytelsene kategoriske, det vil si at de er knyttet til politisk definerte behovskategorier, som alderdom, sykdom, arbeidsledighet og så videre. Og for det andre er de fleste ytelsene langt fra uavhengig av borgernes arbeidsprestasjoner.

Kritikk av universalismen

De mest universelle av de norske ytelsene er barnetrygd, alderspensjon, uførepensjon og helseomsorg – som grunnettelser er de uavhengig av arbeidsprestasjoner og økonomiske behov, og de omfatter hele befolkningen. ⁴ Siden 1990-tallet har imidlertid den norske velferdsstaten vært ut-

satt for angrep på universalismen. Jeg skal trekke frem tre forhold:

Et tema som stadig dukker opp i den sosialpolitiske debatten, er spørsmålet om *behovsprøving*. Ikke som et allment velferdsprinsipp, men som prinsipp for fordeling av enkelte ytelser, som barnetrygd og kontantstøtte. Det hevdes at universelle ordninger er ineffektive og altfor kostbare fordi hoveddelen av overføringene går til en middelklasse som kan dekke sine behov på annen måte. Ved å målrette ressurser til dem som «virkelig trenger det» vil vi få et mer kostnadseffektivt og rettferdig system. Ettersom barnetrygden er en av de få rendyrkede universelle ordninger i Norge, er denne diskusjonen en god illustrasjon på de viktigste argumentene som blir brukt for og imot universelle ordninger i dag. Det viser seg at disse har endret seg radikalt siden universalismen ble innført. På 1950-tallet ble for eksempel kostnadseffektivitet brukt som argument *for* en universell alderstrygd. Begrunnelsen var at behovsprøving innebar kostnadskrevende kontroller, i tillegg til at de var dis-insentiverende for sparing og arbeid. Empiriske undersøkelser tyder også på at omfordelingseffekten ikke nødvendigvis vil bidra til å skape et mer rettferdig velferdssystem, for ved å behovsprøve barnetrygden vil det man taper politisk kunne innebære færre ressurser: Når middelklassen ekskluderes fra programmene fjernes samtidig den brede støtten og de kan bli mindre bærekraftige (Korpi og Palme 1998; Moene og Wallerstein 2001). Mye tyder på at utformingen av velferdsstatens institusjoner er viktig når det gjelder langsiktige forsøk på å begrense inntektsulikhet i samfunnet (Coady, Grosh og Hodinott 2004:9; Goodin 1988:55; Korpi og Palme 1998; Sen 1999:136; Kildal og Kuhnle 2008). ⁵

For den andre trues universalismen av de nye *migrasjonsstrømmene*. Det spørsmålet som reiser seg, er hvem som skal ha tilgang til de nasjonale velferdsordningene? Omfatter disse innvandrere, flyktninger og personer uten lovlig opphold i landet? (Bay og West Pedersen 2006; Aasen og Kjellevold 2012). Hvordan vil immigrasjonen påvirke velferdsstatens prinsipper og deres begrunnelser? ⁶ Ifølge Hatland (2011:111) møter innvandrere en

langt mer selektiv velferdsstat enn nordmenn. Ettersom de ofte ikke fyller vilkårene om botid eller opptjening gjennom arbeid, må de ty til behovsprøvde ordningene som sosialhjelp og bostøtte. Muligens vil spenningen mellom behovet for arbeidskraft og behovet for å beskytte nasjonale velferdsordninger føre til at universaliteten svekkes for alle, eller at medlemskapskriteriene blir vanskeligere å oppfylle.

For det tredje ble det i en rekke velferdsstater inklusiv Norge formulert en såkalt *ny velferdskontrakt* på 1990-tallet, som utgjør en alvorlig trussel mot universalismen. Utgangspunktet for den nye kontrakten var 1970-tallets kritikk av sosiale rettigheter, som utfordret velferdsstatens utforming og legitimitet; rettighetene ble ansett for å være for sjenerøse og etter hvert også for pasifiserende og avhengighetsskapende. Ifølge kritikerne hadde det vist seg, at sosiale rettigheter uten plikter hadde kontraproduktive effekter – de svekket insentivene til arbeid. Begrepet velferdskontrakt ble derfor introdusert «for å understreke at det skal være en sammenheng mellom rettigheter og plikter» (St.meld. nr. 9 (2006–2007):16; se også White 2000:512). Og selv om begrepet «velferdskontrakt» ikke anvendes i den norske politiske debatten er den kontraktuelle tenkningen stadig nærværende; vilkår og resiprositet er blitt sentrale elementer i det nye sosialpolitiske paradigmet (Paz-Fuchs 2008).⁷ Som politisk filosofi bidrar resiprositet til å rettferdiggjøre balanseringen av rettigheter og plikter; at et gode som mottas må gjengjeldes, anser mange for å være en grunnleggende sosial norm som knytter individene sammen til et samfunn (Bowles and Gintis 1998/9; Simmel 1950/1964:387)

Fra sosiale til kontrakt-baserte rettigheter

Kritikken av de sosiale rettighetene førte til en omfattende sosialpolitisk reformvirksomhet på 1990-tallet i den vestlige verden. I Norge ble *den fornyete arbeidslinjen* betegnelsen på en politikk som primært innebar en innstramming av den arbeidslinjen som alltid har vært fremtredende i norsk sosialpolitikk, og som resulterte i en rekke «welfare-to-work» programmer i den vestlige verden. I Norge ble programmet «arbeid for sosial-

hjelp» etablert med utgangspunkt i et nytt vilkår i *Lov om sosiale tjenester* fra 1993. Vilkår er krav om egeninnsats som knyttes direkte til tildelingen av bidrag som sosialtjenesten kan stille til klientene. Det nye vilkåret innebar dermed at forvaltningen kunne bruke sosialhjelpen som «byttmiddel» for å motivere og påvirke dem. Tidligere hadde vilkåret vært at sosialhjelps-klienter måtte melde seg som søkere ved arbeidsformidlingen. Det slagordet som fikk innflytelse i vestlige velferdsstater var «ingen rettigheter uten plikter» (Giddens 1998:65).

Det har aldri vært et kontroversielt normativt krav at borgerne skal ta ansvar for sin egen forsørgelse. Utforming av «aktiviserende ordninger» representerer heller ingen nye sosialpolitiske signaler – de skandinaviske land karakteriseres ikke bare ved sin universelle velferdspolitik, men også ved sin aktive arbeidsmarkedspolitikk. «Retten til trygd» har således alltid vært subsidiær i forhold til arbeid (Hatland 1994:90).⁸ Det som utmerker den «fornyete arbeidslinjen» i forhold til den tidligere «trygdelinjen», er skjerpingen av vilkår. Den kontraktuelle tenkningen overensstemmer således godt med dagens arbeidslinje, som innebærer at (NOU 2004:13:221):

... krav til den enkelte som mottar en ytelse mv. i økende grad er blitt lagt til grunn for velferdspolitiske reformer. Aktivisering og ansvarliggjøring, vilkårssetting og kobling mellom den enkeltes rettigheter og plikter har stått sentralt. Det har vært økt fokus på at tilgangen til en offentlig velferdsytelse gjøres betinget av en motytelse fra enkeltindividet, det vil si at brukeren må påta seg visse forpliktelser eller aktiviteter i forbindelse med mottak av en ytelse.

Å knytte plikter til sosiale rettigheter blir med andre ord en felles løsning på utfordringer som svært forskjellige typer av velferdsstater stod overfor. Hensikten var å bekjempe en «free lunch» politikk ved å balansere forholdet mellom offentlige ytelser og personlige bidrag. Den hjelpetrengende skulle fortsatt få hjelp, men bare til gjengjeld for et bidrag tilbake samfunnet (Mead

1997:221). Den politiske filosofien som begrunner og forsvarer den nye kontrakten bygger på en idé om rettferdighet som «resiprositet i ytelse og motytelse», det vil si en bytterelasjon der plikten inngår som et nødvendig moralsk element; plikten til tilbakebetaling – i en eller annen form.

At en normativ forventning om resiprositet gjennomsyrrer sosialt liv, vil kanskje få benekte. Gjensidige relasjoner, gaver og gjengaver, rettigheter og plikter, skaper et grunnlag for felles, stabile sosiale regler. Som borgere av en demokratisk velferdsstat har vi da også en rekke borgerplikter, som for eksempel plikt til å følge lovene, til å vise lojalitet overfor demokratisk valgte organer, til å betale skatt, og så videre. Men selv om man muligens kan bli enige om at resiprositeten er en grunnleggende sosial norm, innebærer ikke det at tolkningen av denne normen er entydig; det er mange potensielle måter å utforme en resiprositetsbasert sosialpolitikk på.

En politikk som sørger for at de fleste har de samme muligheter til å oppfylle sine arbeidsplikter, og som sørger for utjevning av plikter og rettigheter over livsløpet, er for eksempel ikke fjernt fra den tradisjonelle norske, og de nordiske, velferdsstatenes evne til å kombinere egalitet med resiprositet. Noe annet er det å tolke resiprositetsnormen som «strikt proporsjonalitet» mellom ytelse og gjenytelse. De sosialpolitiske reformene i form av «velferd til arbeid»-programmer fra 1990-tallet til i dag, er et uttrykk for denne fortolkningen. Ikke i betydningen «likhet i verdier» som byttes (White 2000:513), men i betydningen «øyeblikkelig tilbakebetaling». Et sentralt budskap i den nye, sosialpolitiske kontraktstankningen er at statsborgerskapet blir mindre sentralt som basis for sosiale ytelser, mens vilkår i form av umiddelbare krav og plikter blir gradvis viktigere. Denne utviklingen er særlig fremtredende innenfor dagpengeordningen, men er også sentral innenfor de sykdomsrelaterte ordningene, og særlig innen rehabiliterings- og attføringspengeordningene (NOU 2004:13:222).

Sentrale sosiale rettighetene er dermed i ferd med å bli «forhandlete» krav, eller «kontraktuelle»

rettigheter (Paz-Fuchs 2008:29). Vi fjerner oss således fra den klassiske idéen om rettigheter som noe man har krav på fordi de beskytter betydningsfulle goder (Elster 1988:62).⁹ I den klassiske idéen om velferdsstaten er de sentrale sosiale ytelsene rettighetsfestet; de har ikke form av almisser eller av noe som kan kreves tilbakebetalt (Feinberg 1973; Reamer 1990). Velferdsstaten har tradisjonelt beskyttet spesielt de minst ressurssterke. I dag er imidlertid sosiale rettigheter i økende grad gjort betinget av ulike plikter som særlig pålegges de minst ressurssterke. Betingethet og resiprositet kan sies å prege det nye sosialpolitiske paradigmet (Paz-Fuchs 2008). Denne utviklingen representerer således et brudd med den norske velferdsstatens normative fundament.

Diskursene om velferdsstatens utforming og de sosialpolitiske reformene, har dermed skiftet innhold og karakter fra 1950- og 1960-tallet, «velferdsstatens gullalder». I den siste Velferdsmeldingen *Arbeid, velferd og inkludering* fra 2006 er pragmatiske begreper som «insentiver» og «kontrakter» blitt sentrale, mens normative begreper som «verdighet» og «selvrespekt» nesten er fraværende; disse primærgodene knyttes i dag utelukkende til aktiv deltagelse i arbeidslivet og til en «balansering av rettigheter og plikter» (St. meld. nr. 9 (2006–2007)). Det vil si at verdighet knyttes primært til borgerens oppfyllelse av plikter, ikke som tidligere, til oppnåelse av ubetingete sosiale rettigheter.

Kontrakts-begrepet er sentralt både innen filosofi og rett, men det er særlig rettens kontraktsbegrep som i den senere tid har inspirert kontraktstankningen i velferdspolitikken. En juridisk kontrakt kan defineres som en rettslig bindende avtale mellom to eller flere likeverdige partnere, basert på frie valg. Jurister betegner derfor ofte velferdspolitikkenes kontrakter som «kvasi-kontrakter» ettersom de ikke er juridisk håndhevbare, men snarere fremstår som «kontraktuelle metaforer» (Vincent-Jones 2006:11). I Velferdsmeldingen anvendes begrepet på denne måten, det vil si *som om* en juridisk kontrakt er etablert (St.meld. nr. 9 (2006–2007):167):

Velferdskontrakter brukes som et gjennomgående begrep for å forklare et av Regjerings politiske hovedgrep i meldingen. Vi snakker ikke om en kontrakt i juridisk forstand, men om en samfunnskontrakt som en gjensidig forpliktelse mellom forvaltning og bruker. Denne forpliktelsen baseres på en balanse mellom rettigheter og plikter.

Et uttrykk for kontraktstenkningen er det nye «kvalifiseringsprogrammet» som ble innført i 2007 for langtidsmottakere av sosialhjelp, for å få en tettere kopling mellom sosiale ytelser og aktivisering, rettigheter og plikter (Kildal og Nilssen 2011; Reichborn-Kjennerud 2011). I prinsippet er programmet frivillig, men sosialtjenesten kan likevel iverksette sanksjoner overfor personer i målgruppen som nekter å delta. En ny midlertidig folketrygdytelse, arbeidsavklaringspenger (AAP, 2010), ble også innført for å stramme båndet mellom sosialpolitikken og arbeidsmarkedet, ytelser og aktivisering, rettigheter og plikter. AAP innebærer en sammenslåing av de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og hensikten er (Ot. prp.nr. 4, 2008–2009:8):

... at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Det skal dessuten bli tydeligere for mottakerne hvilke rettigheter og plikter de har.

Retten til arbeidsavklaringspenger knyttes til plikten til å delta i utforming og oppfølging av en aktivitetsplan. Dersom mottakeren, uten rimelig grunn, nekter å ta det arbeidet som tilbys eller ikke deltar i arbeidsrettede tiltak som Arbeids- og velferdsetaten finner at vedkommende kan utføre, faller retten til ytelser bort (ibid.:41).

Sosialpolitisk kontraktuell tenkning: noen normative problemer

Kontraktstenkningen er således blitt et nytt organiserende prinsipp for den senere tidens reformvirksomhet innen velferdspolitikken. Kontrakttenkningens resiprositetsgrunnlag får i tillegg en

legitimerende funksjon for et nytt fordelingsmønster som bygger på en sterkere vektlegging av plikter – noe som kan stå i et visst spenningsforhold til en mer utjevne omfordelingspolitikk som i større grad vektlegger rettigheter. I velferdsstatens utviklingsfase etter den 2. verdenskrig var det i sterkere grad en egalitær rettferdighets-idé som satte sitt preg på utformingen av de norske velferdsinstitusjonene. På den tiden definerte man stadig flere individuelle behov som skyldtes forhold som lå utenfor individets kontroll, som legitime behov som samfunnet tok ansvar for. Kontraktstenkningen innebærer imidlertid at man blir opptatt av behov som *ikke* er legitime. Dette gjelder i særlig grad grunnleggende behov hos individer som ikke har oppfylt sine kontraktsfestede aktivitetsplikter. Navs økonomiske sanksjonering av stønadmottakere som ikke oppfyller sine aktivitetsplikter kan for eksempel innebære at stønadens reduseres til ren nødhjelp, 60–70 kr. pr. dag. Den nye avveiningen av rettigheter mot plikter, sosiale ytelser mot individuelle bidrag, gir en berettiget grunn til å *nekte* ytelser til individer som ikke har tatt personlig ansvar for sine liv (Gutmann og Thompson 1996:274). En mer egalitær idé om rettferdighet er dreiet i retning av «rettferdighet som resiprositet». Sosialpolitikken kontraktuelle ordninger legitimerer med andre ord en ny og mer ulikhetsskapende samfunnsmessig fordeling.

Et annet normativt problem utgjøres av selve den «kvasi-kontraktuelle» ordningen som er utformet, ettersom det definerende kjennetegnet ikke er «likeverdighet» mellom partnerne, men «forskjellighet»; ikke frivillighet, men tvang. Den kontraktuelle relasjonen består med andre ord av et asymmetrisk maktforhold mellom forvaltning og borger. Kontraktbaserte aktiveringskrav kan riktignok oppfattes både positivt og negativt, men først og fremst er de en form for utpressing, «an offer you can't refuse». Dette er en virkelighet som ligger fjernt fra den liberale kontrakt-idéen.

Et tredje normativt problem som reiser seg med den nye kontraktuelle tenkningen er knyttet til målgruppene for de nye reformene. Disse ut-

gjøres av de mest hjelpetrengende og ressursfattige individer i samfunnet. Kontraktuelle rettigheter kan sjelden fange inn folks moralske krav på sosiale ytelser; de gir en dårlig anvisning på hvordan de mest sårbare skal kunne beskyttes.

Avslutning

Det har aldri vært et kontroversielt normativt krav at borgerne skal ta ansvar for egen forsørgelse, verken i Norge eller i andre land. «Aktiverende ordninger» representerer heller ingen nye sosialpolitiske signaler – de nordiske land karakteriseres både ved sin universelle velferdspolitik som ved sin aktive arbeidsmarkedspolitikk. Det som utmerker den nye arbeidslinjen i forhold til den tidligere er særlig de strengere vilkårene for stønad for de mest ressursfattige i samfunnet. Resiprositetsnormen har riktignok alltid vært sterk i de nordiske velferdsstatene. Før den fornyete arbeidslinjen ble introdusert på 1990-tallet utspilte imidlertid denne seg over en høy terskel av rettigheter og like muligheter. I dag bør det derfor reises spørsmål om anvendelsen av kontraktuelle ordninger basert på en strikt resiprositetsfortolkning, kan forsvares normativt.

Verdighet var i sin tid et sentralt argument for universalisme og ubetingete sosiale rettigheter. Slike rettigheter ville fjerne ydmykelsen og stigmaet som fulgte med den økonomiske behovstestingens nærgående kontroller. I de senere år er imidlertid klientenes verdighet blitt brukt i en motsatt argumentasjon: verdigheten antas å øke når de sosiale rettighetene ikke er ubetingete, men tvert i mot betinget av plikter som skal oppfylles – særlig plikten til arbeid. Å studere sterke, moralske argumenter som skifter side i den samme sosialpolitiske diskursen er interessant, både fordi det bidrar til forståelsen av hvilke verdimeslige endringer samfunnet har gjennomgått, og fordi et slikt studium kan gi en viss pekepinn på utviklingen videre. Det er da også flere forskere som hevder at utviklingen beveger seg bort fra den universelle velferdsstaten på enkelte sentrale statlige områder (Kvist og Greve 2011:157). Det vil si at både den norske og de nordiske velferdsstatene ikke er så spesielle i

dag som de en gang var. Kontraktstenkning med tilhørende krav, betingete sosiale ytelser og sanksjoner er ikke nye innslag i velferdspolitikken, men de er blitt mer fremtredende.

En annen sak er at velferdsstaten kan være vellykket i en mer pragmatisk forstand. Den kan bidra til å styrke både arbeidslinjen og samfunnsøkonomien og dermed skape velstand for en majoritet av befolkningen. Dersom det normative grunnlaget fortsetter sin bevegelse i retning av kontrakter basert på streng resiprositet kan det imidlertid bety at vi vil oppleve at velferdsstaten, slik vi har kjent den, vil måtte vike for en stat med et annet normativt fundament, en stat som kanskje vil bli mer økonomisk effektiv, men som samtidig vil gi de ressursfattige en svakere beskyttelse.

Noter

1. Mens de fleste politiske rettigheter er knyttet til statsborgerskapet, som i Norge krever sju års botid, er de sosiale rettighetene ofte knyttet til residens, som i Norge innebærer minimum ett års botid. For enkelte ytelser kreves det imidlertid tre år, mens full pensjon krever 40 års botid.
2. Se f.eks. Greve 2004, Johansson og Hvinden 2007, Greve og Kvist 2011, Kildal 2011, Kildal og Nilssen 2011.
3. Alaska innførte i 1982 en type borgerinntekt, en såkalt dividende. *The Alaska Permanent Fund*, som ble etablert for å sikre befolkningens felles arverettigheter til landets naturressurser, fordeler hvert år deler av overskuddet fra sine investeringer til alle sine innbyggere, inklusiv barn, som har vært bosatt i landet i minst ett år. I 2012 var summen ca. 460 dollar (ca. 2 7000,-) per person.
4. Alders- og uførepensjonens tilleggspensjoner er imidlertid inntektsregulerte.
5. Med hensyn til barnetrygden kan det bemerkes at selv om den ikke er blitt målrettet, er den blitt gradvis mindre sjenerøs; det økonomiske nivået er ikke blitt regulert på mange år. Barnetrygden får med andre ord stadig mindre betydning som økonomisk støtte til barneomsorg. I disse dager, i juli 2012 vil den rød-grønne regjeringen også

- skjerpe behovsprøvingen for studentstipend, ved å senke friinntekts- og formuesgrensen.
6. At emigrasjonen også kan tenkes å påvirke den norske velferdsstaten, eller andre lands velferdsstater, er ikke et tema i denne debatten.
 7. Resiprositet likestilles ofte med gjensidighet. Resiprositetens sentrale elementer er imidlertid «bytte» og «plikt» mens gjensidighet ofte assosieres med «gjensidig avhengighet»
 8. Unntak er ytelser som alderspensjon, fødselspenger og overgangstønnd til enslige forsørgere.
 9. Ikke alle gode ting i livet kan rettighetsfestes; rettigheter omfatter sterke normer som kan triumfere over andre verdier

Litteratur

- Bay, A.-H. og A.W. Pedersen. (2006). The limits of social solidarity: Basic income, immigration and the legitimacy of the universal welfare state. *Acta Sociologica* 49(4): 419–436.
- Bowles, S. og H. Gintis. (1998/9). Is equality passé? *New Democracy Forum*. Desember/Januar.
- Coady, D., M. Grosh, J. Hoddinott. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Elster, J. (1988). Is there (or should there be) a right to work? I: A. Gutmann (red.) *Democracy and the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Feinberg, J. (1973). *Social Philosophy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, R.E. (1988). *Reasons for Welfare*. New Jersey: Princeton University Press.
- Greve, B. (2004). Denmark: Universal or not so universal welfare state? ([http://rucforsk.ruc.dk/site/dal/publications/denmark\(00178290-52c4-11db-9789-000ea68e967b\).html](http://rucforsk.ruc.dk/site/dal/publications/denmark(00178290-52c4-11db-9789-000ea68e967b).html)), *Social Policy and Administration* 38(2): 156–169.
- Gutmann, A. og D. Thompson. (1996). *Democracy and Disagreement*. Mass.: Harvard University Press.
- Hatland, A. (1992). *Til dem som trenger det mest? Økonomisk behovsprøving i norsk sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, A. (1994). Trygdepolitikken til ansikter. I: Bruusgaard mfl. *Et nødvendig gode. Folketrygdens plass i Velferds-Norge*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Hatland, A. (2011). *Veivalg i velferdspolitikken*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansson, H. og B. Hvinden. (2007). Re-activation the Nordic welfare states: Do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(7/8): 334–346.
- Kildal, N. (2005). En grunninntekt til alle? I: N. Kildal og K.T. Elvbakken, *Velferdspolitiske utfordringer. Risiko, prioriteringer og rettferdighet*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kildal, N. (2011). The new contract and incentivet hinking in social policy. I: H. Blomberg og N. Kildal, *Workfare and Welfare State Legitimacy*. Helsinki: NordWel Studies in Historical Welfare State Research.
- Kildal, N. og S. Kuhnle. (2008). Old age pensions, poverty and dignity. Historical arguments for universal pensions. *Global Social Policy* 8(2): 208–237.
- Kildal, N. og Nilssen, E. (2011). Norwegian welfare reforms: Social contracts and activation policies. I: S. Betzelt og S. Bothfeld, *Activation and Labour Market Reforms in Europe*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Korpi, W. og J. Palme. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review* 63(5): 661–687.
- Kvist, J. og B. Greve. (2011). Has the Nordic welfare model been transformed? *Social Policy and Administration* 45(2): 146–160.
- Lingås, L.G. (red.) (1970). *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax forlag.
- Mead, L. (1997). Citizenship and social policy: T.H. Marshall and poverty. *Social Philosophy and Policy* 14(2): 197–230.
- Moene, K. og M. Wallerstein. (2001). Inequality, social insurance and redistribution. *American Political Science Review* 95(4): 859–874.

- NOU (2004:13). En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NOU (2011:7). Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid. Oslo: Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketryktdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to Work. Conditional Rights in Social Policy*. Oxford/N.Y.: Oxford University Press.
- Reamer, F.G. (1990). *Ethical Dilemmas in Social Service*. New York: Columbia University Press.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2011). Unge sosialhjelpsmottakere – utenfor og umotiverte? I: T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Simmel, G. (1950/1964). *The Sociology of Georg Simmel*. Red.: Kurt Wolff. London, NY: Free Press.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Titmuss, R.M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Allen & Unwin.
- van der Veen, R. og L. Groot (red.) (2000). *Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vincent-Jones, P. (2006). *The New Public Contracting*. Oxford/New York: Oxford University Press Inc.
- White, S. (2000). Review article: social rights and the social contract – political theory and the new welfare politics. *British Journal of Political Science* 30: 507–532.
- Aasen, H.S. og A. Kjellevoid. (2012). Velferd og menneskerettigheter: «Ulovlig opphold» som grunnlag for å avskjære helse- og sosialhjelp? *Tidsskrift for velferdsforskning* 15 (2): 93–107.