

Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken?

Is Selectivism Preferable to Universalism in Welfare Policies?

Einar Øverbye

Professor

Høgskolen i Oslo og Akershus

einar.overbye@hioa.no

SAMMENDRAG

Det har blitt stadig vanligere å karakterisere norske velferdsordninger som «universelle», også i autoritative politiske dokumenter. Det reiser spørsmålet om hva som karakteriserer universelle velferdsordninger, og om universalisme alltid er å foretrekke framfor selektivisme. Artikkelen drøfter disse spørsmålene gjennom en detaljert redegjørelse av karakteristika ved ulike velferdsordninger. Nærstudien viser at demarkasjonslinjen mellom universalisme og selektivisme blir vanskeligere å trekke jo mer nøyaktig man beskriver faktiske velferdsordninger, og i forlengelsen av dette at ulike former for selektivisme ofte kan være å foretrekke framfor rendyrket universalisme.

Nøkkelord:

Universalisme, velferdsstat, skjønn, sosiale rettigheter

ABSTRACT

«Universalism» is increasingly used as a concept to characterize Norwegian welfare programs, even in authoritative political documents. This raises the question of what universalism entails, and if universalism is always preferable to selectivism. The article argues that the demarcation line between «universalism» and «selectivism» becomes increasingly difficult to draw the more one focuses on particular welfare designs, and consequently that various types of selectivism may often provide a better fit with the problems at hand than all-out universalism.

Keywords:

Universalism, welfare state, discretion, social rights

INNLEDNING

Før 1990 karakteriserte sjelden politikere norske velferdsordninger som «universelle». Dette har endret seg. Universalismebegrepet brukes nå i autoritative politiske tekster. En merkestein var NOU 2004:13 (om etableringen av NAV), som skrev at «kjernen i velferdsstaten er universelle ordninger med en utstrakt grad av offentlig ansvar for innbyggernes sosiale og økonomiske sikkerhet, og for å dekke behovet for helse- og omsorgstjenester» (s. 124). NOU 2017:2 (om innvandringspolitikken) brukte betegnelsen «rettighetsorientert universalisme» om velferdspolitikken orientert mot velferdsrettigheter, inntektssikring og utjevning av levekår. Selv om gårsdagens politikere ikke brukte universalisme som selvkaraktistikk, er begrepet i ferd med å bli en selvkaraktistikk, og et normativt ideal, i dagens velferdspolitiske debatt. Når et begrep får gjennomslag i politiske dokumenter, får det politisk kraft.

Hvis universalisme alltid oppfattes som overlegent selektivisme, og hvis politikere og opinionsledere adopterer denne todelingen i sin forståelse av norske velferdsordninger, kan det få virkelige konsekvenser for hvordan velferdsordninger utformes og endres. Dette er motivet for å gå begrepet nærmere etter i sømmene.

Hva er universalisme, og hva er motsatsen?

«Universell» er et begrep med dype historiske røtter. Begrepet ble først brukt av Boethius (480–524) med referanse til det platonsk-aristoteliske skisma om hvorvidt begreper har selvstendig eksistens som evige universalier, eller bare representerer språklige etiketter vi setter på ting – som Boethius kalte nominalisme, og assosierte med Aristoteles (Pieper, 1964, s. 26). Dette var startskuddet for *nominalismestriden*, som raste mellom ny-platonikere og deres aristoteliske motsatser i middelalderen. Et ekko av denne striden kan fortsatt registreres i samfunnsvitenskapene. Det går et skille mellom de som konstruerer idealtyper av ulike samfunnsformasjoner, inkludert velferdsregimer (for eksempel Esping-Andersen, 1990), versus de som hevder at bare konkrete analyser av konkrete samfunnsprosesser gir mening, og at rendyrkingen av abstrakte modeller – herunder idealtypiske velferdsregimer – villeder tanken mer enn det veileder (for eksempel Baldwin, 1996).

I velferdsforskningen opereres det med en todeling mellom *universalisme* og *selektivisme*. Dette begrepsparet ble utbredt etter at Richard Titmuss brukte det i en av velferdsforskningens klassiske tekster. Titmuss (1976a [1967], s. 129) definerte universelle velferdsgoder ut fra to kriterier. For det første må de være tilgjengelige for hele befolkningen. For det andre skal de tildeles som sosiale rettigheter. Selektive velferdsgoder er til sammenlikning rettet mot spesielle grupper, og med vidt rom for politikeres og/eller administratorers skjønn i vurderingen av søkerens verdighet og/eller behov.

Esping-Andersen (1990) hevder at universalisme særlig kjennetegner det såkalt skandinaviske velferdsregimet. Han kontrasterer dette med et angloamerikansk velferdsregime

(antatt dominert av selektive velferdsordninger) og et korporativt-konservativt kontinentaleuropeisk velferdsregime (antatt dominert av sosialforsikringer, der retten til å søke er reservert de som tidligere har betalt øremerkete skatter eller avgifter til ordningene). Norge er da en del av universalismens høyborg.

Universalistiske velferdsordninger påstås å ha en rekke positive egenskaper som selektive velferdsordninger mangler. De antas å styrke rettsvernet til mottakerne i større grad enn selektive ordninger, og dermed begrense risikoen for vilkårlig maktbruk. De antas å fostre sosial integrering og tillit mellom medborgerne i større grad enn selektive ordninger. De antas å ikke stigmatisere brukerne, i motsetning til selektive ordninger. De antas å skape en bredere velgerkoalisjon for innføring og opprettholdelse av velferdsordninger. De antas å lede til mer omfordeling og høyere minstestandarder enn selektive ordninger. De antas i mindre grad enn selektive ordninger å låse folk inne på stønader, ved ikke å svekke deres motiv til seinere å gjeninntre på arbeidsmarkedet (se f.eks. Korpi & Palme, 1998; Larsen & Goul Andersen, 2015; Rothstein & Uslaner, 2005; Titmuss, 1976a).

Men hvordan skal universalismebegrepet oversettes til kjennetegn ved velferdspolitiske ordninger? Tradisjonen etter Titmuss har spredt seg ut i flere konkurrerende definisjoner, snarere enn å samle seg om en entydig definisjon (Anttonen & Sipilä, 2012). I en begreps-historisk studie konkluderer Stéfansson (2012, s. 66) at universalismebegrepet brukes ulikt i ulike faglige og politiske kontekster, og at spørsmålet om en velferdsstat er, eller blir, universell derfor er «hopelessly vague».

Selv om begrepshistorien ikke kjennetegnes ved entydig begrepsbruk, er det umulig å avgjøre begrepets praktisk-politiske konsekvenser (herunder konsekvensene av å fravike universalisme) med mindre en definisjon velges som et utgangspunkt. Fortrinnsvis en definisjon som ikke bare brukes i forskningsrapporter, men også i politiske dokumenter. Denne artikkelen tar utgangspunkt i definisjonen i NOU 2017:6 (om familiepolitikken), som er den mest utfyllende definisjonen av universalisme som så langt er gitt i et autoritativt politisk dokument. Her spesifiseres universalisme med referanse til de danske sosialforskerne Borchorst, Goul Andersen og Larsen (2015) ut fra et sett konkrete kriterier: Alle er berettiget til å motta det aktuelle velferdsgodet, alle er omfattet av de samme reglene, reglene er i form av klart definerte rettigheter, alle mottar det samme velferdsgodet, og velferdsgodet er tilstrekkelig (NOU 2017:6, s. 38–39).

Disse kriteriene kan presiseres ytterligere ved hjelp av den klassiske tredelingen mellom personkrets, tildelingskriterier og utmålingskriterier i analysen av en velferdsordning (Andersen, 1973; Dich, 1964). At «alle er berettiget til å motta» vil si at *personkretsen*, dvs. de som legalt kan søke godet, utgjøres av alle innbyggere. At «reglene er de samme» innebærer at *tildelingskriteriene* er de samme blant de som har rett til å søke. At «alle mottar det samme» og at «godet er tilstrekkelig» innebærer at *utmålingskriteriene* er de samme for alle som blir tildelt godet.

At reglene er i form av «klart definerte rettigheter» krever først en ytterligere presisering, for hva er en «rettighet»? Rettigheter kan defineres som de kravene innbyggerne har, som det offentlige har plikt til å innfri (Hatland, 2007). For å spesifisere *klart definerte* rettigheter er det nødvendig å skille mellom sterke og svake rettigheter (Magnussen & Nilssen, 2015). Sterke rettigheter forutsetter regler formulert slik at en uavhengig klageinstans kan avgjøre om reglene er fulgt eller ei. Svake rettigheter har mer preg av symbolerklæringer

som ikke kan følges opp i rettsapparatet; «rett til arbeid» er et eksempel. Klart definerte rettigheter representerer «sterke rettigheter»: det vil si at tildelings- så vel som utmålingsreglene er formulert slik at en klageinstans forholdsvis lett kan avgjøre om søkeren har fått det vedkommende har krav på eller ei. Rett til barnetrygd er et eksempel.

Hvordan scorer norske velferdsordninger mht. disse kriteriene? Er det en klar todeling mellom universelle og selektive velferdsordninger, eller befinner mange ordninger seg midt imellom? Er velferdsordninger universelle langs noen dimensjoner, og selektive langs andre? Og i forlengelsen av dette: Hva betyr eventuelle blandinger av universalisme og selektivisme for de overnevnte antakelser om ulike konsekvenser av universelle og selektive ordninger? Dette er spørsmålene denne artikkelen tar sikte på å besvare.

PERSONKRETS-UNIVERSALISME

Hvor mange av de som har føttene på norsk jord skal ha rett til å søke en velferdsordning? Graden av personkrets-universalisme dreier seg om hvor grensen skal gå mellom de medborgere som er innenfor, og «de andre» (Marshall, 2006 [1950]). Hvis alle er innenfor, er personkretsen universell. Er personkrets-universalisme et mer tvetydig normativt ideal for noen velferdsordninger enn andre? Ettersom «djevelen er i detaljene», undersøker vi personkretsens utstrekning først for velferdsstatens kontantytelser, og deretter for velferdstjenestene.

Rett til å søke kontantytelser

Blant velferdsstatens kontantytelser går et skille mellom sosialforsikringer (trygder) og sosialhjelpsordninger. Sosialforsikringer sikrer befolkningen mot spesifiserte sosiale risikoer, så som arbeidsledighet, sykdom, yrkesskade, uførhet, tap av forsørger og høy alder. Sosialhjelpsordninger er oftere et laveste, generelt sikkerhetsnett som trykker befolkningen mot inntektssvikt av diverse, eller uspesifikke, årsaker.

Personkretsene i norske trygdeordninger er brede, men omfatter likevel sjelden alle innbyggere. De representerer ofte *arbeidstaker-universalisme* mer enn *medborger-universalisme*. Noen eksempler: Selvtendig næringsdrivende har ikke rett til å søke dagpenger ved arbeidsledighet. Hjemmearbeidende og studenter har ikke rett til å søke dagpenger ved sykdom. Uføretrygd kan som hovedregel ikke søkes av innvandrere, hvis årsaken til uførheten inntrådte før de har vært i landet i minst tre år. Alderstrygd omfatter både inntekstakere, studenter og hjemmевærende, men krever 40 års botid for full minsteytelse.

Bare én kontantstønad er hundre prosent personkrets-universell. Paradoksalt nok er det økonomisk nødhjelp, som er en del av sosialhjelpssystemet, og det motsatte av universell når det gjelder tildelings- og utmålingskriterier (mer om dette seinere). Retten til å søke økonomisk nødhjelp omfatter til og med mennesker som bor i Norge uten lovlig opphold (irregulære innvandrere). Sosialhjelp ut over ren nødhjelp har også en bredere personkrets enn de fleste trygdeordninger. Sosialhjelp kan søkes av alle som har rett til varig opphold i Norge, uavhengig av deres sosioøkonomiske status.

Avgrensningen av personkretsen kan tegnes som et sett konsentriske sirkler. Norske

borgere som har vært heltidsansatte i minst et år kan søke alt, deretter følger deltidsansatte og/eller arbeidstakere med kort ansettelsestid, selvstendig næringsdrivende, studenter, hjemmeværende, innvandrere med flyktningsstatus, arbeidsinnvandrere, asylsøkere, og ytterst ute irregulære innvandrere. Personkrets-sirkelene skiller mellom «insidere» og «outsidere» i innbyggernes adgang til å søke ulike velferdsordninger.

Rett til å søke velferdstjenester

Også på tjenestesiden er det spor av konsentriske sirkler. For eksempel har alle barn med føttene på norsk jord rett til subsidiert barnehageplass fra de har fylt ett år, men med to unntak: barn av asylsøkere og barn av irregulære innvandrere.

For helsetjenestenes vedkommende kan det trekkes konsentriske sirkler rundt ulike *typer* helsetjenester. Gratis behandling ved smittsomme sykdommer har full personkrets-universalisme: Selv irregulære innvandrere har rett til dette. Gravide irregulære innvandrere, og barn av irregulære innvandrere, har rett til alle former for gratis helsehjelp – unntatt rett til fastlege. Andre irregulære innvandrere kan bare søke offentlige helsetjenester hvis de har helseproblemer «som ikke kan vente». Hvordan dette uklare begrepet skal tolkes overlates i stor grad til helsearbeidernes profesjonelle skjønn.

Insider–outsider-skismaet er mindre tydelig for velferdstjenester enn kontantytelser, men hvis antall irregulære innvandrere øker i framtiden, kan den indre grensen mellom insidere og outsiders bli viktigere også på tjenestesiden.

Argumenter for smale personkretser

Selvstendig næringsdrivende holdes utenfor dagpengesystemet med begrunnelsen at det er vanskelig å avgjøre hvem som er «reelt» arbeidsledige i denne gruppen. Hjemmearbeidende og studenter holdes utenfor sykepengesystemet med begrunnelsen at dette er kompensasjon for tap av arbeidsinntekt. Innvandrere uten permanent oppholdsrett holdes utenfor personkretsen til sosialhjelp og uføretrygd for å begrense innvandring av mennesker som ikke kan arbeide (Brekke, 2004). Innvandringskontrollerende hensyn ligger også bak den restriktive adgangen til helsetjenester og sosiale tjenester for irregulære innvandrere.

Disse begrensningene er kontroversielle, men illustrerer at det er målkonflikter mellom et ideal om brede personkretser for å skape et inkluderende medborgerskap versus hensynet til innvandringskontroll; samt vanskene med å avgjøre hvem som er reelt arbeidsledige, eller ute av stand til å arbeide på grunn av sykdom.

TILDELINGS-UNIVERSALISME

Tildelings-universalisme innebærer at tildelingskriteriene er de samme blant de som har rett til å søke, samt at kriteriene er utformet som sterke rettigheter (NOU 2017:6). Hvor mange velferdsgoder er tildelings-universelle? Igjen skiller vi mellom kontantytelser og velferdstjenester, for å komme nær nok velferdsgodenes konkrete utforming.

Tildeling av kontantytelser

Tildelingskriterier er alltid selektive, i betydningen at de er rettet mot å dekke behov som vanligvis manifesterer seg bare hos et mindretall av de som hører inn under personkretsen. Bare et mindretall vil i løpet av livet oppleve behov som gir rett til for eksempel uføretrygd eller dagpenger ved arbeidsledighet. Atskillig flere vil motta barnetrygd, men ikke alle, for ikke alle får barn. Enda flere vil motta alderspensjon, men selv her dør ca. 5 prosent før de kommer så langt.

Allerede Titmuss bemerket at tildelingskriterier er selektive. Han skriver:

Many people are muddled [about the distinction between universalism and selectivity] because there is a case for more services and benefits provided, as social rights, on the basis of the *needs* of certain categories, groups and territorial areas ... and not on the basis of individual *means* ... «Selectivity» can mean many different things (1976b [1967], s. 114–15).

Hvis universalisme ikke står i motsetning til målrettet avgrensning til medborgere med spesielle behov, oppstår imidlertid spørsmålet om hvor spesielt et behov kan være før det ikke lenger er innenfor rammen av universalistisk tildeling å ha en stønad rettet spesifikt mot dette. Må selve behovet være noe *alle* innbyggere potensielt kan oppleve, eller kan det være behov som bare oppleves i enkelte regioner eller subkulturer i samfunnet? Dette er uklart.

Torgersen (1996) påpeker videre at «behov» ofte defineres av andre enn mottakeren selv, og kan være basert på oppfatninger om hva folk trenger, som ikke deles av dem selv. Et eksempel er kritikken fra «the social model of disability» at selve eksistensen av uførhet (disability) som en behovskategori kan bidra til å stemple og stigmatisere funksjonshemmete som avviker fra en undertrykkende forestilling om «normalitet» (Rimmermann, 2013).

Skillet mellom universell og selektiv tildeling blir ytterligere sløret ved at universell tildeling etter definisjonen i NOU 2017:6 skal være klart rettighetspreget. Da er profesjonell og administrativ skjønnsutøvelse problematisk. Jo større rom tildelerne har for bruk av skjønn, jo vanskeligere vil det som regel være for en ytre klageinstans å avgjøre om noen feilaktig er nektet hva vedkommende har krav på. Skjønn gjør tildelingen mindre etterprøvbart og kan åpne for manipulering, kameraderi og maktmisbruk.

Bare fire kontantytelser har så utvetydige tildelingskriterier at dette problemet er minimalt: alderspensjon, barnetrygd, foreldrepenger og kontantstøtte. Det er lett for en klageinstans å slå fast om noen urettmessig er nektet slike ytelser, ettersom tildelingskriteriene gir minimalt rom for skjønn. For uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger ved arbeidsledighet, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad, grunnstønad, hjelpestønad med mer er rommet for skjønn i tildelingen mye større. Det betyr svakere rettighetspreg.

Hvis tildelingen av for eksempel uføretrygd skal gjøres like lite skjønnspreget som tildelingen av alderspensjon, vil det sikreste være å gå tilbake til tildelingskriterier hentet fra eldre tiders yrkesskadetrygd, som hadde spesifiserte tabeller over hvilke skader som korresponderte med hvor høy prosent uførhet: tap av høyre tommel gav fem prosent uførhet osv. Slike kriterier er lette å etterprøve i en klageinstans. Men det ville betydd at helseproblemer med mindre klare medisinske funn ville nektes uføretrygd i større grad enn i dagens system, samtidig som man kanskje ville tildelt uføretrygd på basis av medisinsk observerbare kri-

terier som likevel ikke – ut fra en skjønnsvurdering – fører til sterkt redusert arbeidsevne (lammelser i bena, f.eks.) De fleste velferdsbehov er av samme karakter: Det er ikke mulig å spesifisere tildelingskriteriene like klart som i alders- og barnetrygden uten at det reduserer tildelingskriterienes treffsikkerhet relativt til det antatte «behovet». For de fleste velferdsordningers vedkommende er det altså en målkonflikt mellom tildelings-universalisme i betydningen «sterke rettigheter», og målsettingen om å tildele stønader og tjenester ut fra kriterier som korresponderer med «behovene» til mottakergruppa.

Den økende vektleggingen av arbeidslinja i norsk sosialpolitikk forsterker denne målkonflikten (Kildal, 2006). I økende grad må søkere oppfylle såkalte «aktive vilkår» for å få stønader, så som å ta tilvist arbeid eller godta å følge kvalifiseringskurs. Hvis de ikke oppfyller vilkårene kan de miste stønaden, og administratorene har et stort rom for skjønn med hensyn til å gi advarsler og/eller sanksjonere brudd på vilkårene (Hagelund, Øverbye, Hatland & Terum, 2016).

Endringene i Avtalefestet Pensjon (AFP) i 2011 illustrerer en annen målkonflikt ved bred tildelings-universalisme. Tildelingskriteriene i AFP var opprinnelig utformet slik at det primært var arbeidere i manuelle yrker med lange yrkeskarrierer bak seg som oppfylte dem. Slike arbeidere ble ansett å ha et særskilt behov for å kunne gå av tidlig. I 2011 ble ordningen endret. Nå kan alle i privat sektor ta ut AFP før pensjonsalder, selv om de fortsetter å arbeide. Reformen innebar en universalisering av tildelingen. Men konsekvensen er at AFP i større grad tas ut av funksjonærer som fortsetter å jobbe, og i mindre grad av manuelle arbeidere (Bjørnstad, 2016). Bredere tildeling har ført til at ordningen er blitt mindre sosialt utjæmnende.

Tildeling av velferdstjenester

Primærhelsetjenesten og de fleste sosiale tjenester er et kommunalt ansvar. Ønsket om lik nasjonal tildeling av velferdstjenester står i et spenningsforhold til ønsket om at kommunale politikere skal ha en viss anledning til å fatte viktige velferdspolitiske beslutninger – de skal ikke bare være statsmaktens forlengete arm.

Lovverket gir ofte kommunene en viss frihet til å ta budsjettmessige hensyn når de fastsetter tjenestenivået (Magnussen & Nilssen, 2015). Innbyggerne har rett til «nødvendig helsehjelp» fra kommunen, men det er fastlegens profesjonelle skjønn som avgjør hva som ansees nødvendig. Foreldre har rett til barnehageplass i kommunen fra barnet er ett år, og dette er en juridisk sterk rettighet. Men andre omsorgstjenester, inkludert avlastningstiltak, er i hovedsak *resultatstyrt*, det vil si at kommunen kan velge hva slags bistand som gis, så lenge resultatet blir tilfredsstillende (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016, s. 92–98 og 226–230). Det er vanskeligere for en uavhengig klageinstans å vurdere om folk med hjelpebehov har fått tilstrekkelig hjelp til å nå et «tilfredsstillende» velferdsnivå, enn om de har mottatt spesifiserte velferdstjenester. Av disse grunner kan faktisk tildeling variere med hvilken kommune man bor i.¹

1. Rettighetene i primærhelsetjenesten, som er kommunenes ansvar, er generelt svakere formulert enn rettighetene i spesialisthelsetjenesten, som er statens ansvar gjennom de regionale helseforetakene. Lista over velferdstjenester som utvilsomt har sterkt rettighetspreg, er forholdsvis kort: Rett til øyeblikkelig hjelp ved akutte sykdom-

Oppsummert er det en målkonflikt mellom et ideal om lik nasjonal tildeling samt sterkt rettighetspreg på den ene siden, og å gi rom for det kommunale selvstyret samt for lokalt profesjonelt og administrativt skjønn på den andre siden.

UTMÅLINGS-UNIVERSALISME

Hvis en person både har rett til å søke og oppfyller tildelingskriteriene, blir siste spørsmål hvordan velferdsgodet skal utmåles. Det er tre hovedtyper av utmåling: inntektsgradering, like mye til alle, eller økonomisk behovsprøving (Halvorsen et al., 2016). Også her er det nyttig å analysere kontantytelser og velferdstjenester hver for seg.

Utmåling av kontantytelser

Inntektsgraderte stønader gir mer til de som har høy inntekt før behovet inntreffer. De fleste trygder er inntektsgraderte. *Flate stønader* gir alle det samme kronebeløpet. Barnetrygden er en slik stønad. *Økonomisk behovsprøvede stønader* reduseres hvis mottakeren har andre inntekter og/eller egen formue.

Det er ikke enighet om hvilket utmålingsprinsipp som er mest universelt. Noen sosialforskere mener at flate stønader er mest universelle, ettersom alle mottar like mye. Denne oppfatningen har stått sterkt i Danmark, og reflekteres i NOU 2017:6. Andre mener at inntektsgraderte stønader er mest universelle, fordi de i større grad enn flate stønader begrenser betydningen av private inntekter. Denne oppfatningen har stått sterkt i Sverige (Korpi & Palme, 1998). Det er således uklart hva «universalisme» på utmålingssiden skal bety.

Det er heller ikke klart hva som kjennetegner utmålings-selektivisme, det vil si økonomisk behovsprøving. Økonomisk behovsprøving betyr at det utmåles mest til den som har færrest egne ressurser. Men det er to former for økonomisk behovsprøving. *Skjønnsmessig behovsprøving* lar det være opp til en administrator hvor mye stønaden skal avkortes hvis mottakeren har egen inntekt eller formue. *Regelbundet behovsprøving* spesifiserer satsene for avkorting i et offentlig tilgjengelig regelverk som administratorene er forpliktet til å følge. Regelbundet behovsprøving har sterkt rettighetspreg, ettersom det er lett for en klageinstans å slå fast om regelverket er fulgt eller ei.

Anttonen og Sipilä (2012) mener at regelbundet økonomisk behovsprøving representerer en form for universalisme, ettersom slik behovsprøving ikke inneholder noe element av (potensielt ydmykende) skjønnsutøvelse. Selv om få sosialforskere vil gå like langt, skaper dette uklarhet også mht. hva utmålings-selektivisme representerer. Bortsett fra sosialhjelp er det regelbundet behovsprøving som praktiseres i Norge, for eksempel i supplerende alderstrygd for eldre innvandrere som ikke har lang nok botid til å kvalifisere for minstepensjon.

mer eller skader, rett til selvbestemt abort (ubetinget inntil 12. svangerskapsuke og mer betinget mellom 12. og 18. uke), rett til barnehage fra barnet er ett år, rett til fastlege, rett til syketransport, rett til sykehusvalg, rett til evaluering innen 30 dager, innsynsrett i egen journal, og rett til brukermedvirkning. Noen av disse er materielle rettigheter (rett til barnehage), andre er prosessuelle (rett til brukermedvirkning).

Utmåling av tjenester

Hvis velferdstjenesten er gratis, er utmålingen utvilsomt universell. Svært ofte må imidlertid brukerne betale noe i tillegg. For noen tjenester, for eksempel barnehager, krever kommunen vanligvis lavere egenbetaling av lavinntektstakere enn av høyinntektstakere. Dette representerer en form for økonomisk behovsprøving: Lavinntektstakere får barnehageplassen billigere. Er det mer universelt å kreve samme egenbetaling fra alle, for tjenester som ikke er gratis? Lik egenbetaling for alle vil redusere etterspørselen mer hos fattige enn hos rike, og dermed skjevfordele tjenesten i retning av de rike. Det er en målkonflikt mellom utmålings-universalisme (i betydningen samme egenbetaling for alle) versus å skjerme de fattigste ved å kreve lavere egenbetaling fra dem.²

PERSONKRETS, TILDELING OG UTMÅLING SETT UNDER ETT

Få velferdsordninger er universelle langs alle dimensjoner. Den fremste kandidaten er barnetrygden, som scorer høyt både mht. *personkrets* (de fleste foreldre har rett til å søke), *tildeling* (rett til barnetrygd er en sterk rettighet) samt *utmåling* (barnetrygden gir som hovedregel samme kronebeløpet til alle). Til sammenlikning scorer uføretrygd høyt mht. *personkrets* (de fleste innbyggere kan søke), bare middels mht. *tildeling* (sterkt innslag av profesjonelt og administrativt skjønn gir moderat rettighetspreg), men høyt mht. *utmåling* (hvis inntektsgraderte ytelser oppfattes som universelle). Sosialhjelp, som vanligvis presenteres som en selektiv ytelse, scorer faktisk høyere enn trygdeytelser mht. universell *personkrets* (alle med legal borett har rett til å søke), men lavere på *tildeling* (sterkt innslag av skjønn i tildelingen), og også lavt på *utmåling* (som er basert på skjønnspreg et økonomisk behovsprøving).

Det er ikke lett å slå sammen de tre dimensjonene i vurderingen av hvor universell en velferdsordning er. Skal de veie likt, eller skal en dimensjon ha forrang? Det er enda vanskeligere å vekte graden av universalisme for alle velferdsordningene samlet, det vil si på velferdsstatsnivå.

Den metodiske utfordringen ved å måle graden av universalisme på velferdsstatsnivå kompliseres ytterligere ved at mer universelle og mer selektive ordninger ofte eksisterer i kombinasjon. To illustrasjoner:

Mange velferdstjenester har et forebyggende siktemål. Forebyggende tiltak kan deles i to kategorier: Tiltak rettet mot hele befolkningen, og tiltak rettet mot folk med spesielt høy sykdomsrisiko (Dahl, Bergsli & van der Wel, 2015). Tiltak rettet mot hele befolkningen er utvilsomt universelle. Men kan tiltak rettet kun mot folk med høy sykdomsrisiko også kalles universelle? Marmot (2010) bruker begrepskonstruksjonen «proporsjonal universalisme» for å karakterisere slike tiltak: Individuelt rettet forebygging skal være tilgjengelig for alle,

2. Det er flere egenbetalingssystemer i velferdsstaten, og det er ikke rom til å gi en uttømmende beskrivelse av dem alle, samt drøfte om de best kan karakteriseres som universelle eller selektive. Noen eksempler: I helsesektoren er det satt et tak på egenandelen (for å skjerme storbrukere), men egenandelen varierer ikke i tillegg med inntekt. For sykehjemsplass tar kommunen vanligvis all inntekt ut over et spesifisert minimum, dvs. at høyinntektstakere betaler mer for tjenesten.

men mer ressurser skal settes inn overfor personer med høy risikoutsatthet. Prinsippet er klart, men om det er noe klarhetsmessig å vinne på å kalle dette «universalisme» er mindre klart. Hvis ikke universalisme betraktes som et positivt ladet ord og selektivisme som det motsatte, kan slik differensiert ressursinnsats like gjerne kalles «gradert selektivisme».

Selektive elementer er også bakt inn i selve regelverket til mer universelle velferdsordninger. Utmålingen av inntektsgraderte trygder er konstruert slik at lavinntektstakere får mer igjen for innbetalte skatter og avgifter enn høyinntektstakere, gjennom øvre grenser for hvor høye inntekter som gir rett til ytelser, uten tilsvarende grenser for beregningen av skatter og avgifter. Et annet eksempel på selektivitet til fordel for antatt mer trengende grupper, er at enslige forsørgere får utmålt barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk har. Theda Skockpol (1991) kaller slik praksis «målretting innenfor rammen av universalisme».

Konklusjonen er at hvis universalisme som i NOU 2017:6 defineres ut fra velferdsordningers utforming, er det nesten umulig å lage et samlemål for universalisme på velferdsstatsnivå. Alle velferdsstater, inkludert den norske, inneholder en kompleks blanding av universelle og selektive elementer.

Kan universalisme alternativt defineres ut fra fordelingsresultatet?

Hvis alle innbyggere ender opp med trygghet mot sosiale risikoer, jevn inntektsfordeling og lite fattigdom, definerer enkelte sosialforskere dette som «outcome-universalisme» (Antonson & Sipilä, 2012; Larsen & Goul Andersen, 2015). Så lenge resultatet virker tilfredsstillende, ansees velferdsstaten som universell. «Outcome-universalisme» er et forsøk på å redde forestillingen om universalisme på velferdsstatsnivå, trass i nærværet av selektive velferdsordninger, samt diverse kombinasjoner av universalisme og selektivisme innen hver velferdsordning. Det er imidlertid en høy pris å betale for å definere universalisme ut fra samlet *resultat* (outcome) og ikke ut fra de enkelte velferdsordningers *utforming*. Prisen er at universalismens fortreffelighet blir en tautologi. Det er trivielt å påstå at noe som samlet gir et tilfredsstillende resultat, er tilfredsstillende.

I kontrast til ideen om outcome-universalisme (resultat-universalisme) har ambisjonen i denne artikkelen vært å trekke universalismebegrepet ned fra velferdsstatsnivået og heller se hva begrepet impliserer i studiet av de enkelte velferdsordninger, som – i motsetning til «velferdsstaten» som abstrakt totalitet – er hva menneskene i et samfunn faktisk kommer i kontakt med. Da er det et empirisk, ikke et definatorisk, spørsmål om universelle ordninger er bedre egnet enn selektive ordninger til å skape tilfredsstillende levekår, sosial integrasjon, lite stigma og høy grad av utjamning. En definisjon av universalisme som holder seg på velferdsordningsnivå har også klarere praktisk-politisk interesse, ettersom det er på dette nivået politikere har makt til å endre utformingen. En «velferdsstat» som totalitet er til sammenlikning aldri oppe til votering i noe parlament.

La oss så vende tilbake til påstandene om universalismens fordeler referert innledningsvis.

KONSEKVENSER AV UNIVERSELL OG SELEKTIV UTFORMING

Vi innledet med en serie påstander om universelle velferdsordningers antatte fordeler relativt til selektive ordninger. Hvordan står disse påstandene seg i lys av nærstudiet av hvordan velferdsordninger er utformet?

1) *Universelle velferdsordninger styrker rettsvernet til mottakerne i større grad enn selektive ordninger, og begrenser dermed risikoen for maktmisbruk.*

Stønader som utmåles ved hjelp av *skjønnsmessig* behovsprøving har ofte svakt rettighetspreg, ettersom det ofte er vanskelig for en klageinstans å kontrollere administratorens skjønn. Men stønader som utmåles ved hjelp av *regelbundet* økonomisk behovsprøving har like sterkt rettighetspreg som stønader der alle mottar like mye, eller der stønaden er inntektsgradert. Det er altså ikke selektivitet i seg selv, men *skjønnsmessig* selektivitet, som kan medføre svekket rettsvern.

De fleste velferdsordninger som ikke er økonomisk behovsprøvet gir likevel administratorene et betydelig rom for skjønn – ikke i utmålingen, men i tildelingen av godet. Rom for skjønn gjør det vanskelig for en klageinstans å avgjøre om tildelingsreglene er anvendt korrekt, og innebærer dermed risiko for maktmisbruk. Hvis «sterke rettigheter» er et nødvendig kriterium for å definere noe som et universelt velferdsgode, er universalisme begrenset til goder som ikke gir rom for skjønn verken i tildeling eller utmåling – så som barnetrygd og alderstrygd. Skillet sterke–svake rettigheter samsvarer altså ikke med skillet universell–selektiv, med mindre man reserverer etiketten «universell» for et lite antall velferdsgoder.

Det kan forekomme maktmisbruk, kameraderi og svindel i tildelingen av de fleste velferdsgoder. For eksempel er det mulig å lure seg til helse relaterte stønader, og det er mulig å la venner og kjente gå foran i køen ved tildeling av helsetjenester eller sykehjemsplasser. Om det er mer maktmisbruk, kameraderi og svindel i tildelingen av sosialhjelp enn i tildelingen av uføretrygd, sykehjemsplasser, ventelista til helsetjenester, personlig assistent osv., er empiriske spørsmål. Det kan variere med hva slags behov de ulike ordningene er ment å dekke, og det kan variere med den politiske og administrative kulturen i et land eller i en kommune. Poenget er at velferdsgoder med brede personkretser og fravær av økonomisk behovsprøving ved *utmåling* av godet ikke fjerner muligheten for maktmisbruk, kameraderi og svindel, ettersom *tildeling* nesten alltid involverer profesjonelt og administrativt skjønn.

2) *Universelle velferdsordninger fostrer sosial integrering og tillit mellom medborgere i større grad enn selektive ordninger, og minsker faren for at brukerne opplever stigma.*

Sosialhjelpsklienter blir oftere mistenkeliggjort, opplever stigma og gir uttrykk for lav tillit til stat og politikere enn andre mottakergrupper (Folkestad, 2017; Kumlin & Rothstein, 2005; Larsen, 2006). Dette behøver imidlertid ikke ha sammenheng med sosialhjelpens *utforming*. Som Pinker påpekte i et tilsvarende svar til Titmuss alt i 1971, kan dette alternativt skyldes kjennetegn ved de behov sosialhjelp er ment å dekke, sammenliknet med de behov andre velferdsgoder er ment å dekke; og/eller at søkere av sosialhjelp selekteres fra et annet befolkningssegment enn søkere med andre velferdsbehov.

Det er nødvendig å holde velferdsbehovet konstant for å skille fra hverandre hvor mye variasjon i tillit, mistenksomhet eller stigma som skyldes velferdsordningens utforming,

og hvor mye som skyldes kjennetegn ved mottakergruppa, og/eller karakteristika ved det behovet velferdsordningen er ment å dekke. Trass i en stor empirisk litteratur om sammenhengen mellom velferdsordninger, tillit og stigma er det få studier som prøver å holde behov og mottakerkategori konstant.³ For å isolere betydningen av velferdsordningens utforming trengs studier som sammenlikner ulike utforminger av alderspensjoner, uførestønader, helsetjenester osv. Slike studier er stort sett mangelvare.⁴

Kanskje *skjønnsmessig* økonomisk behovsprøving (som i sosialhjelpen) oppleves som spesielt stigmatiserende? For da kan sosialklienter føle seg tvunget til å stakkarsliggjøre seg selv, i håp om å få mer penger fra saksbehandleren. Det trenger man imidlertid ikke gjøre hvis den økonomiske behovsprøvingen er *regelbundet*: «Her er inntekten min fra i fjor, den er så lav at jeg etter regelverket har rett til x kroner i stønad, kom med pengene.»

Behovet for ydmykhet mht. hvor lite vi sikkert vet om forholdet mellom velferdsordningers utforming og tillit/stigma, er ikke bare av akademisk interesse. Hvis lav tillit, stigma og mistenksomhet er knyttet til kjennetegn ved mottakergruppa eller gruppas behov mens politikere tror det er knyttet til velferdsordningens utforming, kan det tenkes at politikere i universalismens navn avviker velferdsordninger som burde bestått, eller erstatter dem med ordninger som i mindre grad målretter begrensede ressurser til marginale grupper, eller erstatter målrettete ordninger som vanskelig kan utformes som sterke rettigheter med mindre treffsikre ordninger som lettere kan utformes som sterke rettigheter.

For å oppsummere: Skjønnsmessig *utmåling* av sosialhjelp kan gi grobunn for mistillit. Men den skjønsmessige *tildelingen* av de fleste velferdsgoder kan gi tilsvarende grunnlag for mistillit, selv om utmålingen ikke er basert på økonomisk behovsprøving. Hvis befolkningen mistenker søkere for urettmessig tilgang (svindel), kan det i neste omgang resultere i opplevd stigma hos de som søker. Og hvis befolkningen mistenker at tildelerne tilgodeser venner og slektninger eller på annen måte misbruker sitt skjønn, kan det svekke tilliten til profesjoner og myndigheter.

3) *Universelle velferdsordninger skaper en bredere velgerkoalisjon for innføring og opprettholdelse av velferdsordninger, de leder til mer omfordeling enn selektive ordninger, og de fører til høyere minsteytelser enn selektive ordninger.*

Disse antakelsene er basert på en intuitiv teori om hvorfor folk slutter opp om velferdsgoder: de gjør det hvis de selv mottar godene. Slik «egoistisk egeninteresse» kan muligens forklare hvorfor flertallet slutter opp om alderspensjoner, helsetjenester og velferdsord-

3. Alt i 1975 påpekte Harold Wilensky at alderspensjoner lot til å være populære i alle land, uavhengig av hvordan de var utformet.
4. Larsen (2015) har gjort et av de mest ambisiøse forsøkene så langt på å holde velferdsbehovet konstant, ved blant annet å studere variasjon i tillit til mottakere av dagpenger ved arbeidsledighet i de nordiske land. Surveyundersøkelser viser at skepsisen overfor mottakere er størst i Norge, der færrest mottar dagpenger (s. 68). Det kan tyde på at større selektivitet gir mer stigma. Imidlertid er det norske dagpengesystemet ikke mer selektivt *utformet* enn i de andre nordiske land. Færre mottakere i Norge på det tidspunkt surveyundersøkelsene ble foretatt skyldes lavere arbeidsledighet, ikke et mer selektivt utformet trygdesystem. At flere ser med skepsis på dagpengemottakere i en situasjon med full sysselsetting enn i situasjoner med arbeidsledighet, kan skyldes at dagpengemottakere lettere kan mistenkes for å være arbeidsvillige i situasjoner med full sysselsetting. Plasshensyn tillater ikke en videre drøfting av Larsens funn, men det illustrerer vanskene med å trekke sikre konklusjoner om forholdet mellom velferdsordningenes utforming og stigma, selv i komparative studier der man fortjenestefullt prøver å holde velferdsbehovet konstant.

ninger for barn, ettersom dette er behovssituasjoner flertallet vil oppleve i sine liv. Men hvordan forklare velgeroppslutning om uføretrygd, overgangsstønad, subsidierte hjelpe- midler til funksjonshemmete mm.? De aller fleste velferdsgoder mottas av små minorite- ter, og er rettet mot behov bare en minoritet av velgerne noen gang vil oppleve.

En beslektet antakelse er at flertallet ønsker å være forsikret mot risikoen for at et behov skal oppstå. Da kan egoistisk forsikrings-interesse forklare velgerflertallets oppslutning om velferdsordninger, selv der disse bare mottas av en liten minoritet. Men da er det intet i veien for at velgerflertallet også ser seg tjent med en velferdsordning som forsikrer dem mot inntektssvikt av uspesifiserte årsaker. Den behovsprøvde sosialhjelpen representerer nettopp en forsikring mot inntektssvikt av uspesifiserte årsaker.

«Egoisme-teorien» leder altså ikke til en klar todeling mellom universelle velferdsgoder som «alle» før eller seinere mottar, og selektive velferdsgoder som er målrettet bare mot «noen». Den leder heller til antakelsen at populariteten til en velferdsordning vil avhenge av hvor stor andel av velgerne som ønsker å være forsikret mot det behovet velferdsordningen er rettet mot. Denne interessen er ikke nødvendigvis knyttet til hvordan velferdsordningen er utformet, vel å merke så lenge personkretsen er bred.

I en gjennomgang av argumentene for og mot universelle og selektive velferdsordnin- ger er det ikke mulig å gå inn i den omfattende litteraturen om hva som styrer velgernes velferdspolitiske preferanser, herunder i hvilken grad flertallet har klare, stabile og sterke velferdspolitiske preferanser i det hele tatt. Men justeringen av satsene for sosialhjelp, bar- netrygd og minstepensjon de siste ti årene tyder ikke på at det er noen enkel sammen- heng mellom velgerflertallets snevre egeninteresser (egoisme) og hvilke velferdsordninger der satsene opp- eller nedjusteres. Sosialhjelp er skjønnsmessig økonomisk behovsprøvd og mottas av et mindretall. Betyr det at sosialhjelpen stadig taper terreng når det gjelder oppjustering av stønadsatsene, relativt til stønader som flertallet mottar? Det virker ikke slik. Rett nok er de veiledende statlige satsene til sosialhjelp bare justert med utgangspunkt i konsumprisindeksen siden 2006 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Det er ikke sje- nerøst i et land der reallønnene stiger. Men satsene i barnetrygden har ikke blitt justert i det hele tatt siden 1996 (NOU 2017:6, s. 254). Trass i at barnetrygden utbetales med samme kronebeløp til alle barnefamilier, og dermed har egeninteressen til en mye større velger- gruppe bak seg enn sosialhjelpen. Videre er minste pensjonsnivå i alderspensjonen (som mottas av et mindretall pensjonister) oppjustert ut over justeringen til de som mottar til- leggspensjon (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Oppjusteringen har skjedd trass i at en stadig mindre andel av norske velgere har egeninteresse av et høyt minste pensjonsnivå, ettersom en stadig høyere andel isteden mottar tilleggspensjon.

Hvis universell tildeling og utmåling var det avgjørende, skulle satsene i barnetrygden blitt justert vesentlig høyere enn sosialhjelpssatsene og minste pensjonsnivå. Justeringen av satsene tyder på at andre motiv enn enkel egeninteresse er viktige for å forstå velger- oppslutning, og/eller at samspillet mellom velgere og politikere er atskillig mer komplisert (Øverbye, 2006).

Komparative studier av forholdet mellom velferdsdesign og økonomisk likhet gir heller ikke entydige resultater. I en studie av 11 land mente Korpi og Palme (1998) å finne mer likhet i stater der pensjon og sykelønn er basert på inntektsgradert utmåling, sammenlik- net med stater som i mindre grad bruker inntektsgradert utmåling. Studien er mye refe-

rett. Men i en replisering av Palme og Korpis studie med nyere data, og supplert med ytterligere sju land, fant Marx, Salanauskaitė og Verbist (2013) at land med mindre inntektsgraderte kontantytelser i like stor eller større grad hadde høy samfunnsmessig likhet (se Brady & Bostic, 2015 samt Kenworthy, 2011 for tilsvarende funn). Resultatet er altså følsomt for hvilke land som inkluderes, og for tidsrommet som studeres.

Mer generelt er det metodisk tvilsomt å bruke utmålingsprinsippet i et fåtall kontantytelser, eller størrelsen på velferdsbudsjettet, som operasjonalisering av samlet velferdsstatsuniversalisme. Slike «heroiske» operasjonaliseringer av universalisme underspiller forskjellen mellom personkrets tildelings- og utmålingsuniversalisme i hver velferdsordning, og de mange kombinasjoner av universalisme og selektivisme som preger de fleste velferdsstater.

4) *Universelle ordninger skaper i mindre grad fattigdomsfeller.*

Økonomisk behovsprøving kan skape fattigdomsfeller, ettersom mottakerne får høyt marginaltrekk («marginalskatt») hvis de begynner å arbeide. Inntektsavhengig egenbetaling (for eksempel i barnehager) kan på tilsvarende vis redusere incentivet til å arbeide mer, ettersom økt arbeidsinntekt fører til at egenbetalingen øker. Den som får lite igjen for å arbeide mer, kan låses inne på en lav inntekt.

Men slikt disinsentiv til arbeid kan også opptre i velferdsordninger der utmålingen ikke er behovsprøvd. For eksempel er ikke helserelaterte stønader behovsprøvede, men de reduseres eller bortfaller om mottakeren tar opp inntektsgivende arbeid. Grunnen er at helserelaterte stønader kun tildeles mottakere som av helsemessige årsaker ikke kan arbeide. Effekten av dette tildelingskriteriet er den samme som effekten av økonomisk behovsprøving, ved at personen får et disinsentiv til å forbedre eventuell restarbeidsevne og risikerer å låses inne på stønaden.

For det andre kan økonomisk behovsprøving utformes på mange måter, og risikoen for at behovsprøving låser folk inne varierer tilsvarende. Skjer avkortingene krone-for-krone, eller er avkortingene bare delvis? Begynner avkortingene med en gang mottakeren har egne inntekter, eller først ved inntekter godt over gjennomsnittet? Det siste kalles «affluence testing» i Australia, der behovsprøving ofte bare utelukker de ca. 30 prosent rikeste i befolkningen. «Affluence testing» skaper et mindre disinsentivproblem, fordi høyinntektstakere i større grad enn lavinntektstakere jobber selv om marginaltrekket er høyt – dels fordi de oftere har jobber som er interessante i seg selv, dels fordi de oftere er voksne heltidsarbeidere i utgangspunktet.

Oppsummeringsvis er heller ikke selektiv utmåling alltid klart mindreverdige relativt til universell utmåling. Risikoen for fattigdomsfeller varierer, og må dessuten veies mot at økonomisk behovsprøving isolert sett har sterkere omfordelingseffekt. Det er en billigere måte å sikre de fattigste tilfredsstillende stønader. Ikke engang skjønnsmessig behovsprøving er noe som alltid bør unngås: Skjønnsmessig behovsprøving åpner for å kunne bruke «det gode faglige skjønn» til fordel for klienten, noe regelbundet behovsprøving etter faste satser ikke gir mulighet til. Dette er mål i konflikt som må veies mot hverandre, og vurderingen av hva som bør foretrekkes kan variere avhengig av hvilket behov velferdsordningen er rettet mot.

KONKLUSJON

Hvis universalisme brukes som en honnørbetegnelse for et system av velferdsordninger orientert mot «velferdsrettigheter, inntektssikring og utjevning av levekår» (som i NOU 2004:13), eller som betegnelse på et samlet fordelingsresultat der alt er tilfredsstillende, har begrepet ingen klare implikasjoner for hvordan velferdsordninger bør utformes. Da er begrepet tilnærmet tautologisk og politisk tannløst. Men hvis universalisme konkretiseres i et sett postulat om hvordan en velferdsordning bør utformes, kan begrepet få direkte praktisk-politiske konsekvenser. Sannsynligheten for dette øker hvis ikke bare forskere, men også politikere, begynner å betrakte «universalisme» som et normativt ideal.

Denne artikkelen har hatt et begrepspresiserende og empirisk siktemål, men motivet for å skrive den er en normativt motivert politisk bekymring. Det er bekymringsfullt hvis «universalisme» blir et hegemonisk ideal, for hegemoniske ideal unndrar seg kritikk. Mest mulig universalisme mht. utformingen av personkretser, tildelingskriterier og utmålingskriterier er ikke nødvendigvis en god ting. Det er grunner til at ikke alle innbyggere har rett til å søke alle velferdsgoder. Det er grunner til at administrativt og profesjonelt skjønn inngår i tildeling og/eller i utmåling av de fleste velferdsgoder, selv om det innebærer svakere rettigheter og risiko for maktmisbruk, kameraderi og svindel. Det er grunner til at selektive ordninger lever side om side med mindre selektive ordninger, eller opptrer i kombinasjon. I stedet for å framheve universalisme som et velferdsstatlig ideal å strekke seg etter, er det mer nyttig å se nøye på de mange målkonflikter og kryssende hensyn som gjør seg gjeldende når en konkret velferdsordning skal utformes. Ulike velferdsordninger skal verne innbyggerne overfor svært ulike hendelser, behov og sosiale risikoer. Som analysen forhåpentligvis har vist, kan avveiningen mellom ulike mål være forskjellig fra en velferdsordning til en annen.

De ulike formålene ulike velferdsordninger skal tjene betyr at det ikke nødvendigvis er noen indre sammenheng mellom de mange velferdsordningene som utgjør velferdsstaten eller «velferdsregimet». I en sammenlikning av vestlige velferdsstater konkluderer Clarke og Newman (2012, s. 91) at summen av velferdsordninger i et land utgjør «distinctive, complex and contradictory assemblages of welfare» snarere enn enhetlige velferdsregimer; og at «welfare states are composed of multiple elements» inkludert «multiple, if not contradictory, objectives and injunctions». Dette er en god beskrivelse også av norske forhold. Målkonflikter nedfeller seg som spenninger i utformingen av velferdsordninger, og summen av alle velferdsordninger kan vanskelig sies å utgjøre noe harmonisk hele.

Med referanse tilbake til Boethius og ekkoet av middelalderens universalistrid: Velferdsforskningen vil lettest bygge opp kumulativ kunnskap om velferdspolitik ved å vektlegge aristoteliske, nær-bakkenivå studier av de kryssende hensyn og mål ulike velferdsordninger hele tiden må balansere mot hverandre – kryssende hensyn som stadig endrer seg, og som konkurrerende politiske aktører kontinuerlig posisjonerer seg i forhold til. Og være tilsvarende skeptisk til nytten av å svinge seg opp i den idéverden der faste, platonsk-weberske idealtyper av hele velferdsregimer eller velferdsstater befinner seg, hva enten de kalles universelle eller selektive. Slike tankekonstruksjoner villeder ofte tanken mer enn de veileder.

OM ARTIKKELEN

Takk til kolleger ved Høgskolen i Oslo og Akershus og Institutt for samfunnsforskning samt to anonyme referees for gode kommentarer til tidligere utkast.

REFERANSER

- Andersen, B. R. (1973). *Grunnprinsipper i sosialpolitikken*. København: Det Danske Forlag.
- Anttonen, A. & Sipilä, J. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. I A. Anttonen, L. Häikiö & K. Stefánsson (red.) (2012), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2017*. Rundskriv A-3/2016. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/a-32016-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2017/id2524484/> (lesedato: 12.12.2017)
- Arbeids- og sosialdepartementet (2017). *Grunnlaget for inntektsoppjøret (2017)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c9be5e1850304bdbb0e071c2a3d09925/grunnlaget-for-inntektsoppjorene-2017-endelig-rapport-31032017.pdf#page=1&zoom=auto,-158,843> (lesedato: 12.12.2017)
- Baldwin, P. (1996). Can we define a European welfare state model? I B. Greve (red.), *Comparative Welfare Systems*. London: Macmillan.
- Bjørnstad, A. F. (2016). Økt uttak av AFP i privat sektor. *Arbeid og velferd*, 10(3), 101-113.
- Borchorst, A., Goul Andersen, J. & Larsen, C. A. (2015). Hva er universalisme? *Samfunnsfagsnyt*, (198), 29–35.
- Brady, D. & Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy. *American Sociological Review*, 80(2), 287–298.
- Brekke, J. P. (2004). *The Struggle for Control*. ISF Report. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Clarke, J. & Newman, J. (2012). Brave new world? Anglo-American challenges to universalism. I A. Anttonen, Häikiö, L. & Stefánsson K. (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dahl, E., Bergsli, H. & van der Wel, K. (2015). *Sosial ulikhet i helse*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Dich, J. (1964). *Sosialpolitikens teori*. København: Dansk Videnskabs Forlag.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. N.J. Princeton: Princeton University Press.
- Folkestad, B. (2017). Politisk tillit og bruk av offentlige velferdstjenester. I Christensen, D. A., Lindén, T. S., Ytre-Arne, B. & Aars, J. (red.), *Tjenstedemokratiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1), 24–43.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, A. (2007). Velferdsrettigheter – et styringsmiddel under press. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 10(4), 208–220.
- Hatland, A. (2014). De sosiale rettigheters frammarsj gjennom 200 år – og pliktens tilbaketog? I H. S. Aasen & N. Kildal (red.), *Grunnloven og velferdsstaten*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Kenworthy, L. (2011). *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Kildal, N. (2006). Universalisme versus målretting – de evig tilbakevendende dilemmaer. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(1), 2-13.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality. *American Sociological Review*, 63, 661–687.
- Kumlin, S. & Rothstein, B. (2005). Making and breaking social capital. *Comparative Political Studies*, 38(4), 339–365.
- Larsen, C. A. (2006). *The Institutional Logic of Welfare Attitudes*. Aldershot: Ashgate.
- Larsen, C. A. (2015). Universalisme og stigmatisering. I C. A. Larsen & J. Goul Andersen (red.), *Den universelle velfærdsstat*. Frydenlund: Frydenlund Academic.
- Larsen, C. A. & Goul Andersen, J. (red.), (2015). *Den universelle velfærdsstat*. Frydenlund: Frydenlund Academic.
- Magnussen, A.-M. & Nilssen, E. (2015). Sosialt medborgerskap, autonomi og deltakelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(1), 61–75.
- Marshall, T. H. (2006 [1950]). Citizenship and social class. I F. G. Castles & C. Pierson (red.), *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Marmot, M. (2010). *Fair Society, Healthy Lives*. Hentet fra www.instituteoftheequity.org/projects/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review
- Marx, I., Salanauskaite, L. & Verbist, G. (2013). *The Paradox of Redistribution Revisited: and That it May Rest in Peace?* IZA discussion paper no. 7414. Bonn: Institute of Labor Economics.
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017:6. *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Pieper, J. (1964). *Scholasticism: Personalities and Problems of Medieval Philosophy*. New York: McGraw-Hill.
- Pinker, R. (1971). *Social Theory and Social Policy*. London: Heinemann.
- Rimmermann, A. (2013). *Social Inclusion of People with Disabilities*. New York: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. & Uslaner, E. M. (2005). All for one: Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, 58(1), 41–72.
- Skocpol, T. (1991) **Targeting within universalism**. I Jencks, C. & Peterson, P. E. (red.), *The Urban Underclass*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Stefánsson, K. (2012). What is in a word? Universalism, ideology and practice. I A. Anttonen, L. Häikiö & K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Titmuss, R. M. (1976a [1967]). Issues of redistribution in social policy. I B. Abel-Smith (red.), *Richard M. Titmuss Commitment to Welfare*. London: George Allen & Unwin.
- Titmuss, R. M. (1976b [1967]). Universal and selective social services. I B. Abel-Smith (red.), *Richard M. Titmuss Commitment to Welfare*. London: George Allen & Unwin.
- Torgersen, U. (1996). *Belønning, behov, nytte: tildelingsordninger*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Øverbye, E. (2006). How do politicians get away with path-breaking pension reforms? I C. Arza & M. Kohli (red.), *The Political Economy of Pensions*. London: Routledge.