

Leonardsen, D. (2025). «Vi klarer ikke å få ånden tilbake i flaska»: Om forebygging som Sisyfos-arbeid. I H. Nordby & B. Øvreid (Red.), *Makt i velferdstekster* (s. 87–112). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa670903>

3

## «Vi klarer ikke å få ånden tilbake i flaska»

### *Om forebygging som Sisyfos-arbeid*<sup>1</sup>

Dag Leonardsen

---

1 Kapitlet bygger i sin helhet på boka *Forebyggingens historie. En fortelling om et bevegelig mål* (Leonardsen, 2015). Utviklingen fra 2015 til i dag har ikke medført endringer av betydning for min framstilling. For en mer utførlig litteratur- og referanseliste, se nevnte bok.

**Sammendrag:** Dette kapitlet gir en historisk oversikt (1945–2015) over a) hvilke sosiale problemer vi har stått overfor i ulike tidsepoker, b) hvordan disse problemene har blitt forstått, c) hvilke tiltak som ble iverksatt, og d) hva resultatet ble. Det stilles spørsmål ved om politikerne i for liten grad har forstått moderne sosiale problemer som et uttrykk for en *verdikonflikt*, og i stedet har iverksatt en mengde «quick fix»-handlingsplaner rettet mot avgrensede sosiale problemer (rus, kriminalitet osv.). På samme måte som dagens (økologiske) miljøproblemer må finne sin løsning gjennom nye veivalg, vil det samme gjøre seg gjeldende for sosiale problemer. Virkemiddelpolitikken (kalt en «sosial ingeniør»-strategi) strekker ikke til. Dagens økonomiske rammebetingelser legger premisser som gjør det vanskelig å nå målet om å forebygge. Kapitlet viser også til alternativer til dagens frihandelskapitalisme, med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, har vært diskutert i lang tid, både i Norge og i utlandet, men uten at dette har endret politikernes tro på at stadig nye virkemidler skal føre oss til målet om reell primærforebygging (hindre at problemer oppstår i første omgang).

*Nøkkelord:* sosiale problemer, sosial ingeniør-strategi, forebygging

**Abstract:** This chapter provides a historical overview (1945–2015) of a) the social problems Norway has faced in different periods, b) how these problems have been understood, c) what countermeasures were implemented, and d) what the results were. It asks whether politicians have failed to understand modern social problems as an expression of a *conflict of values* and instead have implemented several ‘quick fix’ action plans aimed at specific social problems (drug abuse, crime, etc.). Just as today’s (ecological) environmental problems must be solved through a change in value priorities, the same will apply to social problems. Policy measures (called a ‘social engineering’ strategy) are not enough. Today’s economic framework conditions make it difficult to achieve the goal of prevention. The chapter also points out that alternatives to today’s free trade capitalism, with the free flow of goods, services, capital, and labour, have been discussed for a long time, both in Norway and abroad, but without changing politicians’ belief that constantly new policy instruments will lead us to the goal of *primary* prevention (preventing problems from arising in the first place).

*Keywords:* social problems, social engineering, prevention

## Innledning

I dette kapitlet tar jeg opp norske myndigheters forsøk på å forhindre ulike typer sosiale problemer i perioden 1945–2015. Mot slutten av kapitlet drøfter jeg også de senere års internasjonale debatt på dette området. Selv om den norske velferdsstaten utvilsomt har klart å realisere mange av de målene man har satt seg (se for eksempel Ellingsæter et al., 2020), viser forebyggingens historie at en omfattende virkemiddelbruk ikke har kunnet forhindre at stadig nye problemer har oppstått. Til tross for mangeårige løfter om å *gi sosiale verdier forrang*, har omfanget av sosiale problemer av typen rus, kriminalitet, depresjon, angst, ensomhet med videre snarere økt enn avtatt. Vi står åpenbart overfor det som gjerne betegnes som «wicked problems»<sup>2</sup> – komplekse problem som både myndigheter og fagfolk sliter med å finne ut av. Verken forsøk på politisk styring eller faglige utredninger har kunnet forhindre denne utviklingen. Hva har sviktet?

Etter en kort presentasjon av sosialdemokratiets forståelse av forholdet mellom økonomisk (markedsbasert) og politisk makt, gir jeg i dette kapitlet en oversikt over myndighetenes omfattende innsats for å forebygge sosiale problemer, og hva resultatet av dette arbeidet ble. Gjennom en kritisk diskusjon av den problemforståelsen som i hele etterkrigsperioden har ligget til grunn for det forebyggende arbeidet, etterlyser jeg en analyse av moderne velferdsproblemer som *verdikonflikter* heller enn som *styrings-* eller *kunnskapsproblemer* rettet mot det sosio-kulturelle system (gjernede kalt en sosial ingeniør-strategi). Snarere: «It's the economy, stupid»<sup>3</sup>. Kapitlet avsluttes med en kort drøfting av alternative tilnærminger til dagens styringsproblemer, basert på både norsk og internasjonal litteratur.

---

2 For en oversikt over litteratur vedrørende dette begrepet, se Lönnngren & van Poeck (2020).

3 Se: [https://en.wikipedia.org/wiki/It%27s\\_the\\_economy,\\_stupid](https://en.wikipedia.org/wiki/It%27s_the_economy,_stupid)

## Sosialdemokratiets styringsideologi

En bærende idé innenfor den sosialdemokratiske tenkemåte er at markeds-krefter lar seg styre gjennom en demokratisk og kompetent sentralmakt. Uten evne til å oppfylle løfter om at *statsmakten* vil være garantist for borgernes ve og vel, vil kontrakten med elektoratet være brutt. Gjennom 150 år har et velgerløfte om at markedets «barbariske sider» (som Marx uttrykte det) kunne motvirkes via en regulerende statsmakt (den «sivilisatoriske siden»), stått sentralt for sosialdemokrater. I dette ligger en forståelse av politisk makt, som Larsen beskriver slik:

I den sosialdemokratiske tenkemåten finner sosial endring sted gjennom viljesbeslutninger. Dvs.: Handling, atferd eller praksis er i prinsippet «fri». Det finnes ingen uoverskridelige skranker for handlingen, ingen skranker som springer ut av selve produksjonsmåten i samfunnet, av det økonomiske systems type. (1975, s. 57)

I stedet for en sentralstyrt (kommunistisk) planøkonomi mente man at det var mulig å utnytte markedets vekstskapende fortrinn – en såkalt «voluntaristisk» (av *voluntas* = vilje) maktforståelse. Politikere kunne i prinsippet vedta hva de ville, og dermed oppheve enhver markedstvang. Konkurransen betød effektivitet, noe som igjen betød rask økonomisk vekst. Men det var folkevalgte politikere som i *alle* henseender skulle (og *kunne*) ha kontroll med samfunnsutviklingen og med hvordan den økonomiske veksten ble fordelt mellom borgerne. Det var Gjest Bårdsen- (eller Robin Hood-) prinsippet som skulle råde grunnen: «Ta fra de rike og gi til de fattige». Når raske omstillinger i økonomien kunne føre til sosiale problemer, ville dette kunne repareres og deretter forebygges via innsiktsfull offentlig planlegging og kontroll med viktige kommandoposter (som for eksempel bankvesenet). «Politikk var det primære, markedet det sekundære» (Pedersen, 2011, s. 18).

Dette optimistiske synet på hva man kunne oppnå gjennom bevisst bruk av *politisk* makt, ble på Arbeiderpartihold tydelig formulert i pamfletten «Framtidens Norge» fra 1944. En avgjørende forutsetning for å lykkes med *både* «vekst og vern»-tankegangen, var at «den frie konkurranse og planløse produksjon ikke mer forsvarer» (referert i Nordby, 1993, s. 7).

De første erfaringene med sosialdemokratisk styring fra midten av 1930-tallet bidro til å styrke troen på en voluntaristisk tilnærming til politikk. Keynesianske prinsipper for styring av økonomien fremsto som et heldig svar på tidens massearbeidsløshet og nød. Erfaringene med statlig styring gjennom fem påfølgende år med krig forsterket også denne tankegangen. Et godt samvirke mellom fag (den gang: sosialøkonomene) og politikk (sosialdemokratene) ble sett på som løsningen for hvordan velferdsstaten kunne bygges. Så lenge markedet var underlagt politikernes regulerende hånd, kunne samfunnskaken både vokse og bli bedre fordelt. Følgelig ble et sentralt slagord for Det Norske Arbeiderparti i en lang periode etter krigen «Trygghet i forandringen».

Selv om veksten kunne kreve store omstillinger, mente man at landet kunne bygges på en balansert måte gjennom tollreguleringer, finanspolitiske virkemidler, samt distrikts-, arbeidsmarkeds- og strukturpolitikk, og ikke minst sosial-, bolig-, skole- og trygdepolitikk (eller velferdspolitikken i vid forstand), «with no one left behind». Særlig en raskt framvoksende samfunnsvitenskap på 1960-tallet skulle bidra til å skape balansert vekst: «Forskernes viten og de store folkegruppens utålmodige strev for et bedre samfunn er dynamiske krefter i framgang og vekst. Et forbund av disse krefter kan forme det nye samfunnet som gir trygghet i forandringenes verden» (Arbeiderpartiets arbeidsprogram, 1966–69:3).

Men som jeg skal vise, ble forsikringer om fast styring etter hvert endret. Fokus gikk fra styring av det økonomiske systemet (produksjonssfæren) til et ønske om å styre og tilrettelegge for det sosio-kulturelle systemet (reproduksjonssfæren, det vil si sosiale og kulturelle forhold). Parallelt med at myndighetene ga markedskreftene stadig friere spillerom, satset man i økende grad på en «sosial ingeniør»-inspirert tankegang. Gjennom handlingsplaner rettet mot ulike sosiale problemer skulle man demme opp for en urovekkende utvikling.

Det skulle imidlertid vise seg, som blant andre Wilkinson og Pickett (2010, s. 238) har påpekt: «Forsøk på å behandle helse- og sosialproblemer ved å tilveiebringe spesialiserte tjenester har vist seg å være dyrt og, i beste fall, bare delvis effektive». Strategien viste seg å være feilslått fordi «ethvert problem blir ansett for å trenge sin egen løsning, som ikke har noen sammenheng med andre problemer» (s. 266). Jakten på å finne «the right technical fix» fortsetter uavbrutt.

Som jeg skal komme tilbake til, handler dette kritiske blikket ikke om etterpåklokskap. Både politikere og fagfolk advarte mot de sosiale omkostningene ved å slippe løs de globale markedskreftene. I stedet for å utfordre problemskapende rammebetingelser og tydeliggjøre de verdikonfliktene som stod på spill, kjøpte politikerne seg tid ved å iverksette en rekke handlingsplaner, som igjen ble avløst av nye handlingsplaner, og så videre; et sentralt tema i (sosialdemokraten) Streecks (2014) bok, som nettopp bærer tittelen «Buying time»:

Ostensible solutions never took more than a decade to become problems – or rather, the old problem in a new form. Each victory over the crisis sooner or later became the prelude to a new crisis. Through complex and unpredictable shifts that, each for a time, concealed the fact that all stabilization mechanisms can only be provisional, as long as the expansion of capitalism – the «land-grabbing» by the market – clashes with the logic of the social lifeworld. (s. xiv–xv)

De utfordringene velferdsstaten etter hvert ble konfrontert med, vokste i takt med utgiftene til forebyggende tiltak. Dette fikk den svenske statsviteren Rothstein (2009, s. 126) til å beskrive resultatet av mange tiårs styringsoptimisme som grunnlag for en «særdeles ødeleggende sivilisasjonskritikk».

I det følgende ser jeg nærmere på de sosiale utfordringene politikerne har stått overfor etter krigen, og hvilke løsningsstrategier de har tatt i bruk. Framstillingen har i første rekke et deskriptivt siktemål, og er i stor grad basert på offentlige dokumenters gjengivelse av «virkeligheten», samt sentrale dokumenter fra Arbeiderpartiet.

Konklusjonen ut fra dette materialet er klar: Sosialøkonomen Fritz Holthe fikk rett da han i 1992 spådde at «kløften mellom styringsoppgavens vanskelighetsgrad og myndighetenes styringsevne kommer derfor til å bli stadig større» (s. 17). Han fikk også rett da han 16 år senere konkluderte med at et system preget av «konkurransen om konkurransevnen» ville gjøre det umulig å få til en varig reduksjon av den offentlige fattigdommen, eller en varig reduksjon av brutaliteten i arbeidslivet.

## Perioden 1945–80: Forebygging = utbygging. Vekst, velstand – og velferd?

De velferdspolitiske utfordringene kunne i 1945 oppsummeres enkelt: Begrepet *velferd* var nærmest synonymt med *velstand*. Fattigdom bidro utvilsomt til å skape en rekke sosiale problemer, men disse problemene kunne først og fremst løses gjennom økt produksjon. *Full sysselsetting* i kombinasjon med *et godt utbygd trygdesystem* var veien til målet om en velferdsstat «fra vugge til grav» som inkluderte hele befolkningen. Velferdsstaten var noe man ikke hadde råd til å la være å ha. De sosialpolitiske utfordringene man sto overfor, handlet stort sett om å skaffe *penger* for å dekke *kjente* behov, og ikke – som senere – om *kunnskaper* for å håndtere *kompliserte* og *sammensatte* behov (psykososiale og relasjonelle utfordringer).

Selv om det lenge var naturlig å snakke om «de lykkelige 1950- og 1960-årene», fantes det også i denne perioden utviklingstrekk som ga grunn til bekymring. I stortingsmeldingen «Om barn og unge med atferdsvansker» fra 1960 het det at «de problemer samfunnet har med barn og ungdom som har vansker med å tilpasse seg samfunnet, har økt», og kriminalitetsutviklingen ble betegnet som «eksplosjonsartet», noe som hadde skapt «et presserende behov for flere og bedre behandlingsmuligheter for barn og unge med slike vansker» (St.t.meld. nr. 51, 1960–61: 3/7). Langtidsprogrammet for perioden 1958–61 hadde i tråd med dette pekt på behovet for en omlegging av sosialpolitikken, i og med at utfordringene hadde endret seg fra regulære fattigdomsproblemer til psykiske vansker, alkoholmisbruk, familieproblemer og kriminalitet. «Økonomisk støtte alene gir i disse tilfellene ofte ingen virkelig løsning» (St.t.meld. nr. 67, 1957, vedlegg: 72). For framtiden måtte man legge større vekt på det forebyggende arbeidet, noe som ble gjentatt i påfølgende langtidsprogrammer. *Innsikt* i hva de moderne velferdsproblemer handlet om, var vel så viktig som økte pengeoverføringer.

Allerede fra slutten av 1950-tallet ser vi at det moderne vekstsamfunnets kostnadsside ble definert som en *utfordring for samfunnsvitenskapene*. Med raskere omstillinger (jf. norsk EFTA-medlemskap fra 1960) var det, slik Trygve Bratteli påpekte, klart at «de hurtige omveltninger i menneskenes tilværelse vil føre til uro og usikkerhet og til betydelig næringspolitiske og sosiale problemer» (LMP 1965, s. 147). På samme måte som sosialøkonomene hadde funnet fram til *faglige* funderte løsninger på arbeidsløsheten på 1930-tallet,

var håpet at de framvoksende samfunnsfagene som psykologi, sosiologi og pedagogikk kunne bidra til å forhindre de såkalte «sam-problemene» (relasjonsproblemer av ulike slag)<sup>4</sup>: «Under den store omforming og nydanning av samfunnet må vi også satse på vitenskapen om mennesket og dets miljø, om kroppen og sinnets helse, om kontakt og samliv, om menneskenes samfunn og dets historie. På alle felter skal vi ta imot den hjelp vitenskapen etter hvert kan gi oss» (Bratteli, LMP 1965, s. 148). I beste opplysningsfilosofiske tradisjon satset man på at kunnskap ga makt – makt til å styre og kontrollere de kreftene man selv ønsket å utnytte. I allianse med «vitenskapen om mennesket og dets miljø» skulle det være mulig å oppnå *både* en frihandelsbasert vekst og sosial trygghet.

Likevel, til tross for et velutstyrt virkemiddelapparat innen distrikts-, arbeidsmarkeds- og strukturpolitikken, og til tross for at det grunnleggende økonomiske sikkerhetsnettet med Folketrygden (vedtatt i 1967) og kommunale sosialtjenester var på plass utover på 1960-tallet, svarte resultatene i det forebyggende arbeidet ikke til forventningene. I Arbeiderpartiets prinsippprogram fra 1969 ble den velferdspolitiske situasjonen beskrevet slik:

Selv i samfunn som er nådd fram til den høyeste materielle og tekniske standard, opplever vi utilfredshet, menneskelig kulde, konflikter og vantrivsel. Industrisamfunnet har ikke klart å utvikle menneskelige samlivsformer som tilfredsstillende grunnleggende sosiale og psykiske behov. Vi opplever at menneskene føler seg fremmede for hverandre, og at klatresamfunnet og den ensidige binding til tingene gjør livet goldt og innholdsløst for mange. (Prinsipper og perspektiver, 1969, s. 5)

I lys av løftene om å tøyke markedskreftene på flere områder («fast styring») og om å prioritere det forebyggende arbeidet, melder spørsmålet seg: Hva var det som hadde sviktet? Dette ble et tilbakevendende tema på Arbeiderpartiets

---

4 I stortingsmeldingen om «Helsepolitikken mot år 2000» (s. 128) ble det skilt mellom to typer av «tilpasningsvansker»: «sivilisasjonssykdommer» (dårlig tilpasning til den nye velstanden), og «samsykdommer» (dårlig tilpasning mellom menneskene). Den sistnevnte kategorien rommet problemområder som ensomhet, isolasjon, mobbing, omsorgssvikt, mishandling, rus, spiseforstyrrelser, selvmord, gjeldskriser og arbeidsløshet.

landsmøter på 1960-tallet. Den tidligere sosialministeren Olav Gjærevoll understreket i 1967 at sosialdemokrater betraktet utviklingen ikke som en mytisk naturlov, men som et menneskeverk, og at samfunnsendringer var et resultat av menneskelige handlinger som kom til uttrykk i *politisk* vilje (jf. voluntarismen). Han avsluttet sitt foredrag med advarselen: «hvis vi ikke finner fram til mer effektive styringsmidler, har vi ikke bruk for planleggere, men for reparatører» (LMP, 1967, s. 91).

To år senere fulgte en av Arbeiderpartiets sentrale analytikere, Per Kleppe, opp med lignende synspunkter. Det hjalp ikke med alle mulige programposter dersom man ikke hadde midlene til å gjennomføre dem. Ifølge Kleppe var det nettopp dette man manglet. Man var, slik han uttrykte det, i høy grad hemmet av utilstrekkelige styringsmidler, man visste ikke nok om det samfunnet man ønsket å omforme og den verden man var en del av. Derfor måtte man skaffe seg mer innsikt og kunnskap, flere virkemidler og flere forskningsresultater, for på denne måten å oppnå bedre planlegging (LMP, 1969, s. 158).

Som den allsidige politikeren Kleppe var, var han også opptatt av «det sosiale spørsmålet», og han spilte en sentral rolle i utformingen av det som ble omtalt som en «nytenkning i sosialpolitikken». Denne nytenkningen innebar at «et sosialt syn[må] gjennomsyre all vår politiske virksomhet» (LMP, 1969, s. 162). Sosialdemokratiets ambisjon var å «garantere at de omfattende strukturendringer som næringslivet er oppe i ikke kommer til å ramme den enkelte» (s. 164), og det ble understreket at det ikke lenger var tilstrekkelig bare å lappe på virkningene av manglene ved det eksisterende samfunnet.

Allerede på slutten av 1960-tallet var Norge (ifølge Bratteli, 1967, s. 10) blitt et samfunn med «et vell av sosiale problemer», noe som hang sammen med at samfunnet hadde endret seg «så dypt og fort – og med slike følger for enkeltmennesker – at mange ikke klarer tilpasningen til vår tid» (s. 11). Sonja Ludvigsen (senere sosialminister) påpekte i samme sammenheng (konferansen «Framtidas sosialpolitikk», arrangert av Kvinnesekretariatet i Arbeiderpartiet) at familien i nyere tid var blitt sørgelig neglisjert og overlatt til tilfældighetenes spill i kjølvannet av en voldsom industriell og strukturell utvikling.

To år senere oppnevnte Arbeiderpartiet en egen sosialreformkomité, som i 1971 avga tre innstillinger hvor blant annet sammenhengen mellom den generelle samfunnsutviklingen og sosiale problemer ble drøftet. Meldingen var tydelig: Fra nå av måtte søkelyset rettes mot de krefter i samfunnsutviklingen som skapte de sosiale problemene, og hensynet til enkeltmenneskets helse og

velferd måtte tillegges avgjørende vekt – et perspektiv som var særlig viktig nå som Norge var blitt en oljenasjon.

På partiets landsmøte våren 1971 tok sosialminister Odd Høydahl utgangspunkt i det utredningsarbeidet som var utført, og sluttet seg til analyser som konkluderte med at vekstsamfunnet hadde hatt sin pris i form av «store sosiale omkostninger».

«Sosialreformkomiteen», nedsatt av Bortenregjeringa i 1969, avga sin innstilling tre år seinere (NOU 1972, s. 30). I likhet med de utredningene som var gjort internt i Arbeiderpartiet, ble det også her påpekt at det etter hvert var blitt stilt spørsmål ved om «vi lever i et samfunn som systematisk rekrutterer mennesker til sosialvesenets klientell» (s. 27). Følgelig måtte en analyse av disse utfordringene ta utgangspunkt i de strukturendringene som var forårsaket av den teknisk-økonomiske ekspansjon.

Svaret som ble gitt, bekreftet at jo raskere endringer samfunnet gjennomgikk, desto flere sosiale problemer ville oppstå. Dette var, som komiteen påpekte, «brennbare politiske spørsmål», men som følgelig forutsatte en debatt om hvilke verdier man ønsket å realisere. Komiteens nøkterne konklusjon var at det «var vanskelig å fastslå i hvor stor utstrekning de problemskapende krefter i samfunnet kan kontrolleres» (s. 28).

For det partiet som hele tiden hadde forsikret at landet trengte fast styring, og at sosiale verdier skulle ha første prioritet, var det kun én vei videre: styringsambisjonene måtte økes. Under overskriften «Hvordan skal vi oppnå en samfunnsform som forebygger i stedet for å skape sosiale problemer?», redegjorde Per Kleppe i 1971 for det radikale grepet som trengtes:

Jeg vil gå så langt som å si at jeg tror ikke vi er i stand til å gjennomføre de sosialpolitiske målsettinger vi har gått inn for i et samfunn som er så sterkt dominert av kapitalistiske krefter som dagens Norge er. Gjennomføringen av vårt sosialpolitiske opplegg forutsetter en ganske dyptgående samfunnsomforming. Det er ikke «tilpassingspolitikk» vi legger opp til. (LMP, 1971, s. 81–82, min utheving)<sup>5</sup>

---

5 Kleppes henvisning til «kapitalismen» som en hovedutfordring for å nå politiske mål er identisk med forståelsen til den sosialdemokratisk orienterte økonomen Wolfgang Streeck (2014): «The economic and social order of the wealthy democracies is still a capitalist order and can be understood, if at all, only with the help of a theory of capitalism» (s. ix)

I klartekst: Det som stod på spill for sosialdemokratiet, var faktisk selve forståelsen av hvilket politisk handlingsrom som var nødvendig for å tøyne en stadig mer global markedsøkonomi.

To år etter Kleppes etterlysning om en dyptgående samfunnsendring, snakket Reiulf Steen på tilsvarende måte om «det pesende konkurransesamfunnet» som nå skulle styres henimot et virkelig likhetssamfunn, hvor mennesket skulle ha ro til, og muligheter for, å utvikle alle sine egenskaper. Ved å gripe inn i samfunnssystemet skulle man fjerne årsakene til de sosiale problemene (omtalt som «umenneskelige konkurransesvilkår», LMP, 1973, s. 66). Disse appellene fant gjenklang i forskningsverdenen, hvor blant annet «Hovedkomiteen for norsk forskning» var opptatt av at man nå måtte rette blikket mot «*de grunnleggende verdispørsmål for livskvalitet og samfunn*, og til den verdikrise og verdisøking som preger vår tids kulturelle situasjon (HFNF, 1976, s. 44, utheving i teksten).

Ved inngangen til 1980-tallet sto dette klart: Arbeiderpartiets uttrykte garanti om å styre samfunnsutviklingen sto ved lag. Det samme gjorde forsikringen om å gi sosiale verdier forrang. Og i likhet med tidligere skulle samfunnsforskningen bidra med et svar på hvordan dette skulle la seg gjøre: «Vi må satse enda mer på å øke vår forståelse av samfunnsmaskineriet. Vi vil møte krav om styring: Et av de viktigste styringsmidler vi nå kan sette inn er nettopp et forskningspolitisk handlingsprogram» (Einar Førde, LMP, 1980: upag.).

Om realismen i et slikt program var det derimot ulike oppfatninger. Sosiologen Tom Løland (Dagbladet, 1980) repliserte at Arbeiderpartiet i løpet av rekordtid hadde mobilisert en kunnskapsoptimisme og tro på vitenskapen som problemløser, som var helt urealistisk. I forskningsverdenen var situasjonen snarere preget av *pessimisme*, ifølge Løland.

En begynnende endring kunne imidlertid skimtes blant sosialdemokrater: det var en gryende erkjennelse av at staten ikke kunne gjøre folk lykkelige – eller som Habermas (1969) uttrykte det: «mening kan ikke skapes administrativt». I Danmark kom den sosialdemokratiske sosialministeren Ritt Bjerregård i 1980 med følgende erkjennelse: «Vi regnede med, at det offentlige skulle klare en lang rekke menneskelige funksjoner som det offentlige ikke kan klare, og heller ikke skal klare. Vi hadde vennet os til at tro, at det offentlige skulle gjøre os lykkelige. Det kan det offentlige selvfølgelig ikke. Folk må ta ansvaret for deres eget liv» (Information, 16.09.80).

Året før hadde Gro Harlem Brundtland uttrykt seg på tilsvarende vis: «*Det er en sentral oppgave å føre en politikk som setter folk i stand til selv å mestre problemer*» (LMP, 1979, s. 134, uthevelse i teksten). Mye kunne nok styres «ovenfra», men mening måtte skapes «nedenfra» – blant annet gjennom en mer aktiv familie- og nærmiljøpolitikk.

Problemforståelsen hadde dreid fra en analyse av *statsmakten som tilnærmet omnipotent*, via en uttalt og nesten *blind tillit til at samfunnsvitenskapen* skulle kunne tilby faglig baserte løsninger, til økt fokus på en *individualisering av løsningsstrategiene*. Staten hadde på ingen måte abdisert, men den hadde beveget seg henimot det Pedersen (2011) har kalt en «konkurransestat».<sup>6</sup>

## Perioden 1980–2015: Aksjons- og handlingsplaner i nyliberalismens kjølevann

I denne perioden ble norsk økonomi ytterligere integrert i internasjonal frihandel, blant annet gjennom EØS-avtalen fra 1992. Utover på 1980-tallet svingte det politiske tyngdepunktet mot «høyre». Tilliten til statlig styring ble svekket, mens troen på markedsbaserte løsninger ble tilsvarende styrket. Arbeiderpartiet gjennomgikk en «moderniseringsprosess» og ble en aktiv bidragsyter til en rekke reformer som også involverte offentlig sektor. Arbeiderpartimannen Tormod Hermansen (2004) beskrev utviklingen i den management-tenkningen som etter hvert overtok, med at borgere ble til kunder eller klienter (jf. begrepet «det reduserte mennesket», Fløistad, 2021,

---

6 Den danske statsviteren Pedersen (2011, s. 12) har gitt denne staten følgende kjennetegn: 1. Den søker aktivt å mobilisere befolkningen og næringslivet til å delta i den globale konkurranse, i stedet for (som velferdsstaten) å beskytte befolkningen mot ustabile konjunkturer. 2. Den prøver å gjøre den enkelte ansvarlig for sitt eget liv, i stedet for å legge vekt på moralsk dannelse, og demokrati som fellesskap. 3. Den fremmer dynamikk i stedet for stabilitet, og den har vedvarende reform som et gitt premiss, i stedet for å reformere etter omhyggelige forberedelser. Om ikke alle disse kjennetegnene treffer like godt for den norske (olje)staten, så sier de noe om retningen også Norge beveger seg i fra 1980-tallet.

s. 41).<sup>7</sup> Den nyliberalistiske konkurransestaten forskjøv det verdimeslige grunnlaget i retning av «den enkelte kundes rett til å realisere egne behov og preferanser basert på *valgfrihet*, i motsetning til statens ansvar for å ivareta og fremme kollektive verdier og interesser for samfunnet som helhet» (Hermansen, 2004, s. 315). Med dereguleringen av finansmarkedene utover på 1980-tallet ble politisk styring ytterligere vanskeliggjort – det som har blitt kalt «finansialiseringen av politikken» (Pedersen, 2011; Skarstein, 2009).

Om det hadde blitt brukt kritiske ord om den sosiale utviklingen før 1980, ble dette ikke mindre aksentuert i de kommende årene. I prinsippprogrammet til Arbeiderpartiet fra 1981 kunne man lese om «uro, rotløshet og utrygghet for framtida». Det ble stadig snakket om at man hadde fått et hardere og kaldere samfunn, at et meningsfylt samvær og samhold var et savn for mange, at folk var usikre på veien framover, at pessimismen rådde (Leonardsen, 2015, s. 81–82). Einar Førde påpekte det paradoksale i at det i et av verdens rikeste land fantes 20 000 barn som gikk for lut og kaldt vann; ja, at man kunne «fylle ein middels stor norsk by med barn som lid under såkalla 'alvorleg omsorgsvikt'... Noen av dei har lånt seg eit namn frå ein framand kultur og kallar seg 'No-Future Generation'» (LMP, 1983, s. 2).

Samtidig som de eksistensielle sidene ved de sosiale problemene nå kom tydeligere til syne, meldte et overraskende tema seg på dagsordenen på 1980- og 1990-tallet: en tiltakende «*ny-fattigdom*». I stortingsmeldingen «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid» (St.meld. nr. 37, 1992–93) diskuterte man hvordan psykiske problemer ofte hang sammen med økonomisk nød. Særlig overraskende for politikerne var statistikk som viste at antall mottakere av sosialhjelp, som hadde vært stabilt gjennom 1970-årene, hadde økt jevnt fra rundt 60 000 i 1980 til over 172 000 i 1991 – mest

---

7 Hermansens uttalte videre om det ideologiske skiftet som hadde skjedd: «Siden slutten av 1970-årene har de politiske holdningene bl.a. til hva staten skal være og hva staten og det offentlige skal gjøre, vært preget av en gradvis, men stadig tydeligere kritisk holdning. Langt inn i de fortsatt statspositive sosialdemokratiske partier økte bekymringen for en utvikling som gjorde staten ikke bare til et instrument for å skape «det gode samfunn», men også til en «allmektig», dominerende, teknokratisk og langt på vei ustyrbar aktør i seg selv. Bekymringene knyttet seg ofte til hvordan et stadig høyere utgiftsnivå skulle finansieres, og til hvordan en skulle få utgiftsveksten under kontroll. Velferdsstatens overføringer og omfattende offentlig tjenesteproduksjon framstod i økende grad som et politisk problem og samfunns-økonomiske byrde enn som et trekk ved det gode samfunn ...» (s. 312).

i aldersgruppen 20 til 24 år. Tallene for sosialhjelpsmottakere avspeilet seg i svært høye tall for folk med store betalingsproblemer. I stortingsmeldingen om «Helsepolitikken mot år 2000» (St.meld. nr. 41, 1987–88) ble det dokumentert hvordan ny-fattigdommen skapte både klassemessige og regionale skjevheter. Snakk om en privat gjeldskrise i et av verdens rikeste land var en alvorlig utfordring for de som ønsket å sette sosiale verdier først.

Fram mot 2000-tallet ble det produsert en rekke stortingsmeldinger, NOU-er og forskningsrapporter som viste til en foruroligende utvikling på flere områder:

- rusproblemer blant ungdom
- vanskjøting og mishandling av barn
- frafall fra skolen og ungdom i drift
- incest og gatebarn
- skilsmisser, ensomhet, angst, psykiatriske og psykosomatiske lidelser
- spiseforstyrrelser, mobbing og mistrivsel
- selvmord, privat vold, voldtekt og kriminalitet.<sup>8</sup>

I diskusjonene innad i Arbeiderpartiet ble det i partiets arbeidsprogram for 1990-årene pekt på at det ikke først og fremst var den offentlige omsorgen som sviktet, men at «tid og krefter ikke strekker til den omsorg vi skal ha for hverandre» (s. 15–16). Som tidligere var man opptatt av å arbeide for å skape et «mykere samfunn», et samfunn «der menneskene tar vare på hverandre fordi de føler og vet at de trenger hverandre. Et samfunn der menneskene og ikke pengene er målet for det som skal gjøres. Et samfunn der barna er viktigere enn bilen, og viktigere enn egennyttens» (Brundtland, LMP 1990, s. 18). Foredraget ble avsluttet med en appell om at alle måtte ta et større ansvar for seg selv, men *også* ta et større ansvar for hverandre. Og aller viktigst var barna; de var «verdt sin vekt i gull».

---

8 Stortingsmeldingen «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid (St.t.meld. nr. 37, 1992-93) fortalte at 10 000 kvinner oppsøkte helsetjenesten årlig på grunn av mishandling, det ble begått 3 000 voldtekter hvert år, 12 000 barn ble utsatt for mishandling eller alvorlig sviktende omsorg, mens det var grunn til alvorlig bekymring for ytterligere 14 000 barn. 14 prosent av guttene og 19 prosent av jentene hadde vært utsatt for seksuelle overgrep.

Samtidig som Arbeiderpartiet påpekte at det både i privatlivet og i sivilsamfunnet måtte rettes større oppmerksomhet mot å ta vare på hverandre, viste en rekke offentlige dokumenter til at det forebyggende arbeidet hadde sviktet. I utredningen «Flere gode levekår» (NOU 1991, s. 10), hvor det ble konstatert at «de sterke får det bedre, og de svake får det verre», ble det understreket at det forebyggende arbeidet, særlig innenfor det psykososiale feltet, måtte prioriteres fordi problemene her var størst, økte mest og kostet mest. Denne oppfordringen ble fulgt opp i stortingsmeldingen om «Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid» (St.t.meld. nr. 37, 1992–93), hvor det i klartekst ble uttalt at det var «uetisk å fortsette med å la folk bli syke hvis vi kan bidra til å holde dem friske gjennom forebyggende tiltak» (s. 39).

Slutten av årtusenet var preget av en debatt om alvorlige mangler innen det *psykiske helsevern*. I den såkalte «Psykiatrimeldingen» (St.meld. nr. 25, 1996–97) ble det konstatert at få felt – i hvert fall i ord – hadde vært mer vektlagt enn helsetjenester til mennesker med psykiske lidelser. Likevel måtte man spørre hvorfor behovet for forbedringer fortsatt var så stort. Lønning II-utvalget (NOU 1997, s. 18) konkluderte i sin innstilling om prioriteringer innen norsk helsetjeneste med at psykiatrien fortsatt var et område som ikke bare hadde behov for opprioritering, men for *straktiltak*.

I Bondevik-regjeringens opptrappingsplan for psykisk helse for perioden 1999 til 2006 het det at:

- psykiatrien hadde blitt hengende etter
- det var (som ti år tidligere) tverrpolitisk enighet om å ta et løft for mennesker med psykiske lidelser
- det forebyggende arbeidet hadde vært for svakt
- tilbudene i kommunene var for få, tilgjengeligheten til spesialisthelsetjenestene var for dårlig, og det samme gjaldt oppfølging etter utskriving. Barne- og ungdomspsykiatrien ble betegnet som et stebarn.

Faretegnene var, ifølge proposisjonen, mange, særlig i forhold til barn og eldre. Depresjon, angst og nevrosener så ut til å ha økt, det samme gjaldt personlighetsforstyrrelser, rus- og voldsproblemer. Stress og psykosomatiske lidelser hadde fått større omfang, og spiseforstyrrelser representerte nye lidelsesformer.

Konsekvensen var at behovet for barnepsykiatri, psykogeriatry, samlivpsykologi og krisepsykiatri var stigende.<sup>9</sup>

I langtidsprogrammet for perioden 2002 til 2005 (St.meld. nr. 30, 2000–2001, pkt. 11) sto temaet utrygghet i det moderne samfunn sentralt: «Enkeltmennesker trenger trygghet for å kunne utnytte sine evner og muligheter til beste for seg selv og fellesskapet. Mange opplever at samfunnet er blitt kaldere, mer utrygt og mer preget av vold og annen kriminalitet de siste årene». Igjen ble det lovet å styrke innsatsen i det forebyggende arbeidet.

Situasjonen innen *barnevernet* fikk sin egen utredning gjennom Befringutvalget (NOU 2000, s. 12). Her ble oppgavene på oppvekstområdet beskrevet som «formidable», og det ble slått fast at det forebyggende arbeidet, særlig overfor de mest utsatte gruppene, var blitt forsømt. De marginaliserende kreftene, som fantes *på alle oppvekstarenaer*, var ifølge utvalget meget sterke. Skulle man ha håp om å demme opp for disse kreftene, måtte både tenkemåter og tiltak endres. Men helt avgjørende var det at man holdt fast på *verdigrunnlaget* for det forebyggende arbeidet.

I 2007 la Stoltenberg II-regjeringen frem strategiplanen «Barnas framtid» (Regjeringen, 2007), hvor det ble vist til 24 handlingsplaner innenfor temaet barn og unges miljø og helse.

Både på 1990- og 2000-tallet ble det lagt ned en imponerende innsats for å avdekke både årsaker og virkemidler i bekjempelsen av sosiale problemer. Sysselsettingspolitikk (jf. «arbeidslinja»), nærmiljøpolitikk (jf. «velferdskommuner»), familiepolitikk (jf. fødsels- og familiepermisjoner), kriminalpolitikk (jf. konfliktråd, samfunnstjeneste) og ruspolitikk (nulltoleranse) sto høyt på dagsordenen for både borgerlige og sosialdemokratiske regjeringer, og virkemiddelbruken var svært omfattende. Når politikerne ble utfordret gjennom vedvarende oppslag om sosial uro, var svaret ofte å nedsette utvalg som kunne fremme konkrete forslag til umiddelbare tiltak. Befringutvalget fremmet for eksempel hele 50 tilrådinger innen barnevernfeltet.

---

9 Eystein Straume (1997) knytter i en kommentar til Psykiatrimeldingen følgende merknad til satsingen på mer forskning: «Meldingen bæres oppe av en grunnleggende tro på at kunnskap og kompetanse er veien å gå... Hovedproblemet i dag er ikke kunnskapsmangel, men for lite tid, penger og stillinger. Og med stort kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre trengtes det friske penger med klare føringer for å få til endringer».

Betrakter vi hele det sosialpolitiske feltet på litt avstand, kan utviklingen fortone seg som paradoksal: Et stort offentlig, politisk og faglig engasjement, med omfattende pengebruk, ga i begrenset grad «value for money». Den offentlige innsatsen har utvilsomt vært av stor betydning for de menneskene som har mottatt hjelp, men nettopp derfor er det grunn til å påpeke, slik den svenske statsviteren Bo Rothstein (2009, s. 126) har gjort: «Noe må være grunnleggende feil når et så rikt samfunn [som det svenske, DL] med en såpass godt utbygd velferdspolitikkk produserer så mange ulykkelige barn og unge». Samfunnsforskeren Willy Pedersen har gjort seg tilsvarende tanker for Norges vedkommende: «Så viser det seg at disse tiårene, hvor Arbeiderpartiet [-] nesten uten motstand bygger landet, også er en periode hvor alkoholforbruket går rett til vær, og også andre sosiale problemer skyter fart. Velferdsstaten konsolideres, levealderen stiger, og den fysiske helsen blir bedre. Men kurvene for kriminalitet, alkohol, suicid og depresjon blir styggere» (Pedersen, 2006, s. 192).

Oppsummert har styrkeforholdet mellom de problemskapende og de forebyggende kreftene i hele etterkrigsperioden vist seg å uttrykke et *asymmetrisk maktforhold*. Dersom vi med begrepet «forebygging» mener «*pri-mærforebygging*», altså en politikk som hindrer sosiale problemer i å oppstå i utgangspunktet, så har retorikken om å styre utviklingen ikke lykkes.<sup>10</sup>

---

10 Sosialdemokratiets manglende måloppnåelse ble ikke minst utnyttet av de framvoksende nyliberalistiske strømningene utover på 1980-tallet, tydelig uttrykt av New Zealands finansminister 1990-93 (National Party), Ruth Richardson: 'It [i.e. social democracy, DL] set out to reduce poverty and ended up increasing poverty. It set out to reduce income inequality and ended up increasing inequality. It set out to allow people to live in dignity, and ended up creating ghettos where lawlessness and hopelessness are rife. If that is success, its ways must be mysterious indeed' (referert i Boston, 1999: 25). Albert Einstein ville kanskje ha tilføyd sitt utsagn om at «galskap er å gjøre det samme om og om igjen, og forvente et annet resultat».

## Erkjennelse: styring ikke mulig?

Jeg stilte innledningsvis spørsmålet: Hva har sviktet i bestrebelsene på «å la sosiale verdier gjennomsyre all politisk virksomhet» – slik styringspolitikkerne i Arbeiderpartiet formulerte seg. Det korte svaret er at man ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp sin egen analyse (blant annet formulert av Per Kleppe, ovenfor), hvor man erkjente at det ville være vanskelig å nå sosialpolitiske mål i et samfunn som var «så sterkt dominert av kapitalistiske krefter» (Norge anno 1971!). Siden den gang har de samme kreftene fått enda større spillerom.

Sosialdemokrater har beholdt den klassiske, 150 år gamle forståelsen av forholdet mellom politisk og økonomisk makt, til tross for at politikkenes innflytelse på økonomien har blitt vesentlig svekket over tid. Moderne sosialdemokrater (jf. «New Labour»<sup>11</sup>) har ikke bare holdt fast ved det gamle slagordet om å «skape for å fordele», og at «markedet er en svært dårlig herre, men en god tjener» (finansminister Stoltenberg til NRK 07.02.25), men de anser også at den suverene statsmakten fortsatt besitter de nødvendige kommandoposter slik at voluntaristisk styring er mulig. Sosiale verdier *kan* fortsatt få forrang – også i en globalisert frihandelsøkonomi. «To govern» (regjeringsmakt) ser altså ut til å være synonymt med «to rule» (reell styring) i denne forståelsesmåten.<sup>12</sup>

Som påpekt av Majone (referert i Veggeland, 2009, s. 11–12), har imidlertid styringsideologien siden 1980-tallet mer og mer antatt formen av en «reguleringsstat» (til forskjell fra den tidligere «intervensjonsstaten»); en stat som masseproduserer lover som primært skal «regulere markedet for fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft». Det er ikke først og fremst

---

11 For en oversikt, se for eksempel Faucher-King og Le Galés: «The new labour experiment. Change and reform under Blair and Brown» (2010).

12 Selv om Arbeiderpartiet ikke har vist stor interesse for å utfordre dagens frihandelsregime, sendte partiets leder, Jonas Gahr Støre, noen signaler i Dagsavisen 16.01.2014. Støre viser her til Dambisa Moyos tanker i den mye omtalte boka *How the West was lost* fra 2009, og skriver at «for stadig flere framstår dagens globalisering som forfeilet. Land med åpen økonomi og fri flyt av investeringer opplever svakere vekst enn vekstøkonomiene som kjører tøffere beskyttelse». Og etter mange år hvor staten har blitt ansett mer som et problem enn som en løsning, peker Støre på at «en fellesnevner for de fremvoksende økonomiene er at staten spiller en viktig rolle både som økonomisk aktør og som døråpner og dørvakt. Det siger inn også i Europa». Hva dette kan komme til å bety i tiden fremover gjenstår å se, men det kan kanskje tyde på at sosialdemokratiet er i ferd med å reversere noe av sin statskepsis fra 1980-tallet.

deregulering som kjennetegner denne utviklingen, men en *kombinasjon* av reregulering og deregulering.

Det finnes selvsagt ingen enkle løsninger på modernitetens paradoks: at begrepet velstand på ingen måte er synonymt med begrepet velferd. Forut for ethvert forsøk på å løse et problem bør det imidlertid ligge en analyse basert på spørsmålet: Hva er egentlig problemet? En slik avklaring er særlig viktig i diskusjonen om hvordan vi kan forebygge sosiale problemer. La meg nøste videre på dette spørsmålet med utgangspunkt i Per Kleppes bok «Visjonen og hverdagen».

Etter mange år som generalsekretær i frihandelsorganisasjonen EFTA (1981–88), skrev Per Kleppe den nevnte boken i 1990. Her drøftet han motsetningen mellom «en rå markedsøkonomi» og det å være «herre i eget hus». Under overskrifter som «Den gjenstridige virkeligheten», «Veksten skaper problemer» og «Oppløsningstendenser», stilte Kleppe spørsmål om menneskene var blitt lykkeligere, om de hadde kommet nærmere hverandre, om de var blitt mer preget av gjensidig samhørighet og hjelpsomhet, og om samfunnet var blitt rettferdigere, tryggere og samtidig mer åpent. Etter å ha pekt på en rekke sosiale utfordringer, spurte han så: «Har liberaliseringen av økonomien, med mindre regelstyring og mer bruk av markedet, ført med seg slike utslag»? Svaret var klart: Økt konkurranse førte til svekket samhold i samfunnet, og Kleppe avsluttet med disse ordene: «Ting som vi gjerne vil få gjennomført, blir ikke virkeliggjort, mens mye annet, som vi ikke ønsker, finner sted. Troen på hva vi kan oppnå ved hjelp av politikk er blitt svekket». Utsiktene fremover var dessverre ikke lyse. Som følge av nye internasjonale rammebetingelser, med en hardere konkurransesituasjon som Norge ikke kunne forhindre, ville vår handlefrihet bli svekket ytterligere, og «mange typer nasjonal politikk vil nærmest bli virkningsløs» (Kleppe, 1990, s. 78). Den kanskje sterkeste trusselen mot gode nærmiljøer mente Kleppe kom fra «en for ensidig vektlegging av produksjonens behov» (Kleppe, 1990, s. 134–135).

Denne vurderingen av sammenhengen mellom økonomiske rammebetingelser og styringsproblemer hadde allerede god støtte i den første Maktutredningen i Norge, hvor Heum (1978) konkluderte med at frihandelsorganiseringen institusjonaliserte statens avmakt. Maktutrederen og Arbeiderpartimannen Gudmund Hernes (1983, s. 9) konstaterte på tilsvarende vis at «makthaverne gjør ikke det de vil, men det de må. Beslutninger gir seg selv ... Banen de skal følge er belagt med skinner». At «Utviklingen» var van-

skelig å styre, ga også daværende utenriksminister og tidligere statsminister Torbjørn Jagland uttrykk for da han i en replikk til Anne Enger Lahnsteins ønske om å stanse globaliseringen uttalte at «hun får tale for seg selv. Vi andre klarer ikke å få ånden tilbake i flaska» (LMP, 2000, s. 38).

Kort sagt: Til tross for stadige forsikringer om at utviklingen ikke var en mytisk naturlov, men et menneskeverk, var opplevelsen av politikkenes avmakt klart erkjent. Likevel beholdt man i praksis troen på at «fri flyt» og «sosial trygghet for alle» lot seg forene.

## Det fantes noen som søkte etter alternativer

I forbindelse med etableringen av interesseorganisasjonen «Fremtiden i våre hender» i 1974, ble grunnleggende verdispørsmål satt på dagsordenen av aktører utenfor sosialdemokratiet. Da den såkalte «Verdikommisjonen» ble nedsatt i 1998, beskrev organisasjonens grunnlegger, Erik Damman (1998), det moderne samfunns utfordringer slik:

Det er klart at dette beinharde konkurransesystemet som Norge er en del av også preger oss som individer og grupper. Hvis norsk næringsliv skal overleve under den beinharde vekstkampen, må vi alle lære å konkurrere – om effektivitet, om posisjoner, om et økende forbruk som kan gi bedriftene den omsetning og kapital de trenger for å overleve. Under et slikt system, som bygger på den sterkeste rett og dyrker konkurransens vinnere, er det ikke til å undres over at verdier som fellesskap, omsorg og rettferdighet svekkes. (s. 742)

Damman fortsatte med å si at det var forståelig at man nå ønsket en egen verdikommisjon for å finne veien videre, men understreket at «hvis ikke systemets virkinger på samfunnsmoralen trekkes inn i denne kommisjonens vurderinger, da hjelper det lite med snakk om etikk og medmenneskelighet».

I et forsøk på å skissere alternative modeller for en framtidig samfunnsutvikling der politisk *styring* kunne gjenvinnes, ble forskningsprosjektet «Alternativ Framtid» etablert (i funksjon i perioden 1986–1996). Sentralt

i arbeidet sto sosialøkonomen Fritz Holthe, som gjennom to bøker – «Hva slags framtid» (1992) og «En fjerde vei» (2008) – skisserte alternativer til internasjonal markedsliberalisme. Ifølge Holthe ville det være umulig å løse fem typer problemer innenfor det eksisterende frihandelsregimet: offentlig fattigdom, høy arbeidsledighet, skjev fordeling av inntekter, et brutalt arbeidsliv og omfattende miljøproblemer. «Konkurransen om konkurransevnen» (som han kalte det) ville hele tiden stå som et imperativ også statsmakten måtte tilpasse sin politikk til, og dermed ville velferdsstaten være under et kontinuerlig sterkt press. Staten ville til enhver tid måtte balansere mellom to grunnleggende og ofte motstridende funksjoner: å sørge for *privat akkumulasjon* og samtidig sikre sin *legitimering* overfor borgerne (O'Connor, 1973, s. 6; jf. Offe, 1972).

I den internasjonale debatten om styringsproblemer innenfor rammen av et globalt frihandelsregime har utfordringene knyttet til å sikre velferden midt i all velstanden blitt diskutert av en rekke organisasjoner og forskere:

- Selv innen en organisasjon som aktivt jobbet for frihandel, ble varsel-lampene i forbindelse med status for de moderne velferdsstater tent. I 1980 arrangerte OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling<sup>13</sup>) en konferanse med tittelen «The Welfare State in Crisis» (OECD, 1981), hvor de grunnleggende utfordringene velferdsstaten sto overfor ble tatt opp på bred basis. Omfanget og kompleksiteten av «welfare needs» ble stilt opp mot omfattende finansieringsproblemer. Professor Halsey formulerte seg slik på konferansen: «There is widespread loss of confidence in the capacity of states to deliver either full employment or welfare services» (op. cit., s. 17). Kanskje velferdsstaten måtte bevege seg mer mot et velferdssamfunn, var spørsmålet som ble stilt.
- Den såkalte «Group of Lisbon» (fagfolk fra ni land), som i 1995 kom med rapporten «Limits to competition», uttrykte seg slik om hvordan økonomisk argumentasjon var blitt overført til alle samfunnsområder: «The competitive market is not everything. It cannot impose its logic

---

13 OECD består av 38 medlemsland i Europa (inkludert alle de nordiske landene), Nord-Amerika, Mellom-Amerika, Asia, Midtøsten og Oseania, og har som siktemål å fremme økonomisk vekst i medlemslandene, samarbeide om å stabilisere økonomien, og å bidra til å utvide verdenshandelen (Store norske leksikon).

on other human and social dimensions, especially when it pretends that it has to ignore them ... It is now increasingly acknowledged that so-called economic rationality cannot command – even though it claims the right to do so – other spheres of individual and collective life, such as education, family behaviour, community development and the functioning of democratic institutions. There are structural limits to excessive competition ...» (Group of Lisbon, s. xvi).<sup>14</sup> Rapporten beskrev den globaliserte økonomien som «a battle among economic giants where no rest or compassion is allowed the fighters» (s. xiii).

- Wilkinson og Pickett (2012, s. 265) viste i boka «Ulikhetens pris. Hvorfor likere fordeling er bedre for alle» at vi i dag vet hva som er løsningen for å forbedre den psykososiale velferden for hele befolkningen. Samtidig spør forfatterne seg hvorfor politikerne stadig kommer med nye tiltak med sikte på å forebygge sosiale problemer, «når de politiske tiltakene helt åpenbart ikke virker etter hensikten» (s. 265). Som disse forskerne sier, kan man rett og slett lure på om de som stadig kommer med nye planer «noensinne trodde at tiltakene ville ha målbare effekter i det hele tatt» (s. 266).
- Selverklærte sosialdemokrater som Piketty og Streeck (se Ronzoni, 2018) har i hver sine bidrag pekt på at sterkere økonomisk styring – først og fremst gjennom finans-, penge- og skattepolitikken – vil være nødvendig for å motvirke politisk avmakt og økende økonomisk ulikhet i befolkningen. Med andre ord: Samme melding som fra Wilkinson og Pickett – å motvirke ulikhet er nøkkelen til å forebygge sosiale problemer.
- Mazzucato (2018) skiller i boka «The value of everything» mellom gruppen av «makers» (de som lager verdier) og «takers» (de som henter ut mest penger), og spør: «Why were the *takers* making so much money at the expense of the *makers*» (s. 1). Mazzucato utfordrer dagens tatt-for-gitttheter innen økonomifaget (beskrevet som «the cynical science»), hvor man (i tråd med Oscar Wilde) kjenner prisen på alt, men ikke verdien av noe. Derfor vil det for fremtiden være

---

14 I internasjonal forskning har kritikken gått lenger – og i en litt annen retning – enn sitatet antyder. Det er nemlig ikke bare snakk om en statsmakt som unndrar seg velferdsforpliktelse, men som faktisk intervensjoner med kontroll og straff overfor sine borgere (se Wacquant, 2010; Barry et al., 2022).

viktig at «the concept of value must once again find its rightful place at the centre of economic thinking» (s. 279).

- Kotler (2016) diskuterer i boka «Oppgjør med kapitalismen» fjorten svakheter ved dagens økonomiske regime, og hvorfor det nå er nødvendig med en grunnleggende verdidebatt. I en slik debatt må verdigrunnet i det sosio-kulturelle (og det økologiske) systemet vektlegges i langt større grad enn tidligere. Ikke minst er omfordeling av inntekter og formuer for Kotler en forutsetning for et velfungerende demokrati, og derfor må politisk styring gjenvinnes<sup>15</sup>.
- Den amerikanske filosofen Nancy Fraser (i boka «Cannibal capitalism», 2022) og den engelske sosiologen Mike Savage (i boka «The return of inequality», 2021) gir begge grundige analyser av hvordan ulikhet skapt gjennom global frihandelskapitalisme er på kollisjonskurs med både velferds- og miljøpolitiske mål.

Utfordringene alle disse forskerne og organisasjonene peker på, handler ikke primært om den typen styringstiltak overfor det sosio-kulturelle systemet som man har anvendt til nå – flere og bedre aksjonsplaner, «sterkere lut». Det handler heller ikke først og fremst om dårlig samordning mellom ulike sektorområder (for eksempel Finans- mot Sosialdepartementet), eller om «mer forskning». Snarere dreier det seg om å forstå at omfanget av «wicked problems» først og fremst handler om en verdikonflikt<sup>16</sup>: Jo raskere omstillingstempo og krav til effektivitet på alle livets områder («bli den beste utgaven av deg selv»), desto mer krevende blir det for enkeltmennesket å henge med. Politisk styring må gjenvinnes gjennom bedre styring av vårt økonomiske system; markedet *er* en dårlig herre (jf. foran).

Endring av verdier i et samfunn – det vil si kulturendringer – handler utvilsomt om «trege felt», og kan følgelig virke som et illusorisk prosjekt. Men

---

15 I Norge har inntektsulikhetene (målt ved den korrigerede Gini-koeffisienten – se SSB, 2021) økt fra 0,27 i 2001 til 0,35 i 2018. «Den høye ulikheten i Norge etter tusenårsskiftet skyldes både den store andelen av bruttoinntektene som tilfaller topp 1-prosenten og den lave andelen av bruttoinntekten som disse personene betaler i skatter og avgifter» (s. 89). Også formuesulikheten økte i samme periode, og rapporten pekte på at skatte- og avgiftssystemet i Norge har vært sterkt regressivt i toppen av inntektsfordelingen («skatte- og avgiftsprosenten blant topp 1-prosenten er sterkt fallende med økt inntekt», s. 89).

16 For en utdyping av denne verdikonflikten, se Leonardsen (2015, s. 23).

som flere har påpekt (Barry et al., 2022; Mazzucato, 2019; Vetlesen, 2011; Wacquant, 2009; Aakre, 2016), handlet det nyliberale paradigmet nettopp om en grunnleggende endring av samfunnets verdigrunnlag. Nyliberalismen har ifølge Harvey (2005, s. 23) fått «pervasive effects on ways of thought to the point where it has become incorporated into the common-sense way many of us interpret, live in, and understand the world». Dufour (2008) bruker formuleringen om «en antropologisk mutasjon» når han snakker om hvordan markedslogikkens rasjonale har ekspandert utover sitt legitime virkefelt og endret oss som mennesker. Nyliberalismen representerer mer enn en ren økonomisk doktrine med en tilbaketrukket stat; den gjennomsyrer mye av vår måte å tenke på i hverdagen, og lar seg dårlig forene med grunnleggende verdier innen omsorgssektoren (Aakre, 2016; Vetlesen & Henriksen, 2003)<sup>17</sup>.

Men hvis verdier kan endres i én retning, må de også kunne endres i motsatt retning. Når miljøbevegelsen, både nasjonalt og internasjonalt, etter hvert har klart å sette en ny agenda for hva denne debatten bør handle om, skulle det være håp om at en sterkere *sosial* agenda også kan vokse fram.

Det er en krevende utfordring å transformere overordnede verdikonflikter til «håndterbar» kunnskap for et offentlig beslutningssystem. Det er vesentlig enklere å iverksette pengestøtte, aksjonsplaner, opplysningskampanjer, osv., enn å gripe tak i motstridende målsettinger.

Men hvis vi som et første skritt aksepterer at globale frihandelsregimer representerer en gitt rammebetingelse, må det kunne argumenteres for at den delen av politikken som skal ivareta de sosio-kulturelle verdiene, må styrkes betydelig. I praksis vil det bety at det *offentliges* (ikke private aktørers) ansvar for vår felles velferd – fra vugge til grav – må styrkes.

Når krav om konkurranse, effektivitet, fleksibilitet, ytelse, formålsrasjonalitet, samt vektlegging av individualisme og uavhengighet får dominere i det økonomiske systemet, må det sosio-kulturelle systemet ivaretas gjennom kultivering av det motsatte verdisetet.

---

17 Jf. følgende uttalelse fra Fellesorganisasjonen for sosialarbeidere: «I etterkrigstiden hadde Norge politikere, fagforeninger og profesjoner som sammen bygde velferdsstaten. Selv om landet vårt var fattig, vek de ikke fra grunnleggende verdier som solidaritet og fellesskap... Nå er vi over i en annen tid. Forskjellene øker, og det er mer legitimt med ordninger som kommer få til gode fremfor å sikre fellesskapet».

## Referanser

- Barry, M., Farrall, S. & France, A. (2022). Desistance and the state: revisiting the individualization thesis in criminology and criminal justice. I *Kriminologisches Journal*, No. 3.
- Damman, E. (1998). Hvorfor trenger vi systemdebatt? I E. Ebbestad Hansen (Red.) *Norsk tro og tanke*. Tano Aschehoug.
- Dufour, D.-R. (2008). *The art of shrinking heads: On the new servitude of the liberated in the age of total capitalism*. Polity Press.
- Ellingsæter, A. L., Hatland, A., Haave, P. & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie*. Gyldendal.
- Faucher-King, F. & Le Galés, P. (2010). *The new labour experiment. Change and reform under Blair and Brown*. Stanford University Press.
- Fløistad, G. (2012). *Verdier i verditapets tid*. Flux forlag.
- Fraser, N. (2022). *Cannibal capitalism: How our system is devouring democracy, care and the planet – and what we can do about it*. Verso.
- Fukuyama, F. (2000). *The great disruption*. Profile books.
- Habermas, J. (1969). *Vitenskap som ideologi*. Gyldendal norsk forlag.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hermansen, T. (2004). Den nyliberalistiske staten. *Nytt norsk tidsskrift*, nr. ¾.
- Hernes, G. (1983). Makt og styring. I H. F. Dahl & A. M. Klausen, *Det moderne Norge*, bd. 5. Gyldendal.
- Hernes, G. (1987). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget.
- Heum, P. A. (1978). Markeders liberalisering og politisk institusjonalisering. I G. Hernes, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Universitetsforlaget.
- Holthe, F. C. (1992). *Hva slags framtid? Kan vi unngå miljøkatastrofer og høy arbeidsløshet?* Universitetsforlaget.
- Holthe, F. C. (2008). *En fjerde vei. Alternativer til internasjonal markedsliberalisme*. Unipub.
- Hovedkomiteen for norsk forskning. (1975). *Sosiale problemer, helse og arbeidsliv*. Rapport fra kjernegruppe 3.
- Kleppe, P. (1990). *Visjonen og hverdagen*. Tiden norsk forlag.
- Kotler, P. (2016). *Oppgjør med kapitalismen*. Gyldendal Akademisk.
- Larsen, T. R. (1975). Makt og herredømme. *Sosiologi i dag*, nr. 5/6.
- Leonardsen, D. (2015). Forebyggingens historie. En fortelling om et bevegelig mål. NOVUS.
- Løland, T. (1980, 16. mai). Positivismekritikken må rehabiliteres. *Dagbladet*.
- Lönngrén & van Poeck (2020). Wicked problems: a mapping review of the literature. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13504509.2020.1859415#abstract>
- Mazzucato, M. (2019). *The value of everything. Making and taking in the global economy*. Penguin Books.
- Nordby, T. (1993). *Arbeiderpartiet og planstyret 1945 -65*. Universitetsforlaget.
- NOU 1972: 30. (1972). *Sosiale tjenester*.
- NOU 1997: 18. (1997). *Prioritering på ny*.
- NOU 2000: 12. (2000). *Barnevernet i Norge*.

- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press.
- OECD. (1981). *The welfare state in crisis*. OECD, Paris.
- Offe, C. (1972). Advanced capitalism and the welfare state. *Politics and society*, Vol. 2, Issue 4.
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. Hans Reitzel.
- Pedersen, W. (2006). *Bittersøtt. Ungdom, sosialisering, rusmidler*. Universitetsforlaget.
- Regjeringen. (2007). «Barnas framtid. Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007–2016». <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-fha/barnas-framtid.pdf>
- Rothstein, B. (2009). Svensk velferdsforskning – en kritisk betraktning. I B. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (Red.), *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Universitetsforlaget.
- Savage, M. (2021). *The return of inequality. Social change and the weight of the past*. Harvard University Press.
- Skarstein, R. (2009). Kannibalsk kapitalisme. I H. Nilsen (Red.), *Frihet og klasse. Tekster til Dag Østerberg*. Res Publica.
- SSB. (2021). Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre. [https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/okonomisk-ulikhet-i-norge-i-det-21.arhundre/\\_/attachment/inline/46945fe1-533f-45b3-9ef2-cde52936f6fc:eaf3f053ce1e5878a6fb288814b428703665122e/RAPP2021-33.pdf](https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/okonomisk-ulikhet-i-norge-i-det-21.arhundre/_/attachment/inline/46945fe1-533f-45b3-9ef2-cde52936f6fc:eaf3f053ce1e5878a6fb288814b428703665122e/RAPP2021-33.pdf)
- St.meld. nr. 25 (1996–97). *Psykiatrimeldingen*.
- St.meld. nr. 30 (2000–01). *Langtidsprogrammet for perioden 2002–2005*.
- St.meld. nr. 37 (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*.
- St.meld. nr. 37 (1992–93). *Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid*.
- St.meld. nr. 41 (1987–88). *Helsepolitikken mot år 2000*.
- St.meld. nr. 51 (1960–61). *Om barn og unge med atferdsvansker*.
- St.meld. nr. 67 (1957). *Langtidsprogrammet 1958–61*
- Store norske leksikon. <https://snl.no/OECD>
- Streeck, W. (2014). *Buying time. The delayed crisis of democratic capitalism*. London: Verso.
- The Group of Lisbon (1995). *Limits to competition*. The MIT Press.
- Veggeland, N. (2009). *Taming the regulatory state. Politics and ethics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vetlesen, A. J. & Henriksen, J.-O. (2003). *Moralens sjanser i markedets tidsalder. Om kulturelle forutsetninger for moral*. Oslo: Gyldendal.
- Vetlesen, A. J. (2011). Nyliberalisme – en revolusjon for å konsolidere kapitalismen? *Agora*, nr. 1.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The spirit level. Why equality is better for everyone*. London: Penguin Books.
- Aakre, M. (2016). *Jakten på dømmekraft*. Gyldendal Akademisk.