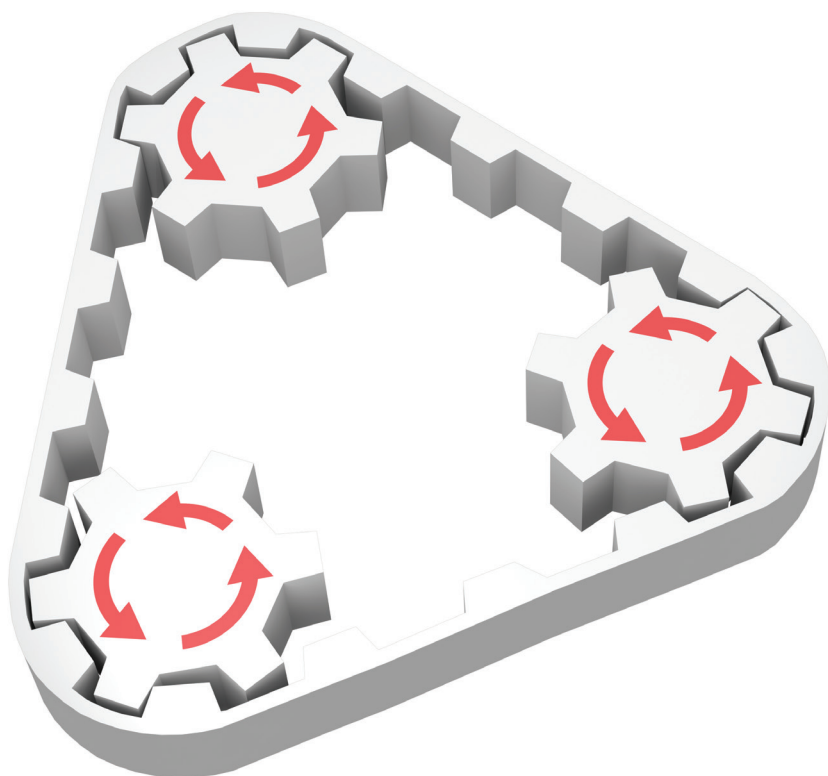


Olav Elgvin og Gumund Hernes

Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen

Knirker det i gulvet?



Olav Elgvin og Gudmund Hernes

Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen. Knirker det i gulvet?

NordMod 2030. Delrapport 14

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0147-5

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

Prosjektforord	5
Innledning	7
1 En modell folk vil ha: behov, mobilisering og endring	14
2 Makt utenfor parlamentet: arbeid, kapital og stille politikk	26
3 Institusjoner som forsikrer seg selv.....	40
4 En følelse av vi.....	50
5 Mening og mobilisering i nye kanaler.....	59
6 Knirker det i gulvet?	66
Litteratur	68
NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe	73

Prosjektforord

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «den nordiske modellen». Denne samfunnsmodellen, eller disse modellene, har i perioder møtt kritikk: Det har blitt framholdt at modellene kjennetegnes av for store offentlig sektor, for høye skatter, og for rigide arbeidsmarkeder på grunn av sterke fagforeninger, omfattende kollektivavtaler og reguleringer. De senere årene har modellene fått positiv global oppmerksomhet, fordi landene i Norden har vist gode resultater når det gjelder vekst, sysselsetting, ledighet, likestilling, konkurransekraft, levekår og likhet i forhold til andre land. Evnen til å kombinere effektivitet/vekst og likhet har stimulert til nytenkning og debatt innen politikk og samfunnsforskning.

De nordiske modellene står foran en rekke nye utfordringer, og landene kan ikke hvile på sine laurbær. Eftervirkningene av finanskrisa har ført til en stresstest av de nordiske lands institusjoner og tradisjonelle virkemidler. Ytre endringer som følge av økt global konkurranse, klimaproblemer, migrasjon og europeisk integrasjon, vil i samspill med indre endringer knyttet til en økende, eldre og mer mangfoldig befolkning, urbanisering, og stigende forventninger til helse, utdanning og velferd, sette modellenes bærekraft og fornyelsesevne på prøve. Et kjerne-spørsmål er om samfunnsaktørene vil klare å møte utfordringene, ved å fornye institusjonene og virkemidlene uten at det går på bekostning av målsettinger om rettferdig fordeling, balansert vekst, full sysselsetting og den politiske oppslutningen om modellene.

NordMod – Forvitring eller fornying i Norden 2014–2030?

NordMod2030 er et felles nordisk forskningsprosjekt om hvilke virkninger internasjonale og nasjonale utviklingstrekk kan få for de nordiske samfunnsmodellene. Hensikten med prosjektet er å identifisere og diskutere hvilke risikoer og utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Prosjektets mål er dermed å framskaffe kunnskap som kan danne grunnlag for utforming av strategier for å videreutvikle og fornye de nordiske samfunnsmodellene.

Prosjektets hovedrapport skal legges fram i november 2014. Fram til det vil det publiseres en rekke delrapporter og avholdes åpne fagseminarer i alle de nordiske landene. Delrapportene utgjør avgrensede tematiske analyser. Det er i hovedrapporten at prosjektets funn sammenstilles og hovedkonklusjoner trekkes. All aktivitet i prosjektet vil gjøres kjent på prosjektets hjemmeside: www.nordmod2030.org.

- De første delrapportene omhandler de nordiske modellenes grunnpilarer, utfordringer knyttet til framtidige befolkningsendringer, endringer i skattepolitikk og hvordan globalisering påvirker modellenes rammevilkår. Målet er å analysere ytre og indre drivkrefter for endring i modellene.
- Det gjennomføres landstudier i hvert av de fem landene, som beskriver utviklingen fra 1990 til 2013. I landrapportene analyseres endringer i økonomiske, sosiale og politiske indikatorer knyttet til sentrale mål, institusjoner, virkemidler og samfunnsmessige resultater i landene. Landrapportene gir også innspill til utfordringer for de ulike landenes modeller.

- Det vil videre bli utarbeidet egne temarapporter bygd på nordiske sammenlikninger innenfor områdene integrering, velferdstat, den kollektive avtalemødelens framtid, klima-utfordringene og demokrati og deltakelse. Likestillingsutfordringer drøftes gjennomgående i alle rapportene

Nordisk forskergruppe

Forskningsprosjektet gjennomføres av en nordisk forskergruppe med to representanter fra alle de fem nordiske landene, ledet av Fafo. Forskerparene fra de ulike landene har ansvar for landstudiene, og de gir innspill til utforming av andre landstudier. Flere av forskerne bidrar også i andre delrapporter.

Danmark: Danmark: Lisbeth Pedersen (forskningsleder, SFI Det nationale forskningscenter for velfærd), Søren Kaj Andersen (centerleder, FAOS, Københavns Universitet) og Christian Lyhne Ibsen (forsker, ph.d., FAOS).

Finland: Olli Kangas (professor, leder, Kela) og Antti Saloniemi (professor, University of Tampere).

Island: Katrín Ólafsdóttir (universitetslektor, Reykjavik University) og Stefán Ólafsson (professor, University of Iceland).

Norge: Jon M. Hippe (daglig leder, Fafo), Tone Fløtten (instituttssjef, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning), Jon Erik Dølvik (seniorforsker, Fafo), Bård Jordfald (forsker, Fafo).

Sverige: Ingrid Esser (forskare, SOFI, Stockholms universitet) og Thomas Berglund (docent, Göteborgs Universitet).

I tillegg til denne kjernegruppa vil også andre forskere bidra i enkelte av delrapportene: Richard B. Freeman (NBER, Harvard), Juhana Vartiainen (VATT), Jan Fagerberg (UiO), Line Eldring (Fafo), Anne Britt Djuve (Fafo), Anne Skevik Grødem (Fafo), Anna Hagen Tønder (Fafo), Johan Christensen (EU European University Institute (EUI), Firenze), m.fl.

Prosjektorganisering

Prosjektets oppdragsgiver er SAMAK – Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité. I tillegg har SAMAK inngått en samarbeidsavtale med FEPS (Foundation for European Progressive Studies) i prosjektperioden om en delfinansiering. Oppdragsgiver (SAMAK) har satt ned en referansegruppe bestående av to ressurspersoner fra hvert av de nordiske landene. Selv om referansegruppa kan gi innspill, er rapportene i prosjektet forfatterens eget ansvar. Dette innebærer at SAMAK som institusjon eller medlemmer i referansegruppa ikke er ansvarlig for innholdet i den enkelte rapport.

Oslo, april 2013

Jon M. Hippe
Prosjektleder

Innledning

Hvorfor har de nordiske samfunnene blitt slik de har blitt? Dersom man sammenlikner de nordiske landene med andre industrialiserte land, skiller de seg ut på mange måter: Velferdsstaten er mer omfattende, arbeidslivet er bedre organisert, folk har mer tillit til både hverandre og samfunnsinstitusjonene, og kvinnene deltar i høyere grad i arbeidslivet. Hvorfor utviklet de nordiske samfunnene seg i denne retningen, mens det ikke skjedde på samme måte i andre land? Til dels er dette et spørsmål av interesse for historikere, som forsøker å forstå hvorfor historien blir som den blir. Men det er også et spørsmål som er relevant for personer som er opptatt av å bevare disse trekkene ved de nordiske samfunnene. Dersom vi forstår hvorfor og hvordan den nordiske samfunnsmodellen oppstod og senere ble bevart, kan vi kanskje bli i stand til å forstå hvordan den nordiske modellen kan bli bevart under nye samfunnsmessige forhold.

Denne rapporten handler om et stort og omfattende tema. Det dreier seg rett og slett om de *politiske forutsetningene* for det man ofte kaller den nordiske modellen. Hvilke sosiale og politiske forutsetninger måtte være på plass for at modellen kunne bli til? Hvilke forutsetninger må være på plass for at de nordiske modellene kan bevares og videreutvikles i årene fremover? Slike forutsetninger kan anses som *gulvet* den nordiske modellen står på. Derav rapportens tittel: Knirker det i gulvet?

Ingrediensene i en suksessoppskrift

Hvis «den nordiske modellen» var en oppskrift, hva ville ingrediensene vært? På 2000-tallet har internasjonale rangeringer plassert de nordiske land helt i toppsjiktet. Alle fem er ofte å finne blant de 10-15 beste, enten det gjelder helse, produktivitet eller 'flexicurity', lav korrupsjon eller høy politisk deltakelse, grad av likestilling eller organisasjonsgrad i arbeidslivet. Det har kildret den milde varianten av nasjonalisme og narsissisme man finner i de nordiske land, selv om ikke alle rangeringene har vært like flatterende: I PISA-undersøkelsene om skolerresultater har Finland riktignok vært i teten, men de øvrige landene er i midtsjiktet. Men selv på et felt som konkurranseevne rangerer de nordiske land høyt. I rangeringen til The World Economic Forum på «The Global Competitive Index 2014-2015» ligger Finland, Sverige, Norge og Danmark blant de 15 høyeste av 144 land, med Island på 30. plass. Likevel kan man si en foreløpig topp ble nådd da The Economists hovedoppslag i februar 2013 var en artikkel om Norden under tittelen «The next supermodel».

Et annet tegn på at modellen anses som vellykket, er at ikke bare venstresiden har støttet den – høyresiden vil også ha sin del av æren for elementer av den. Mer enn det: Partier fra høyresiden har gjort krav ikke bare på modellen, men også på å være «arbeiderpartier». I Sverige presenterte et av regjeringspartiene i forrige periode seg under parolen «Nya Moderaterna - Sveriges arbetarparti». Dermed later det til å være enighet om flere ting:

- For det første at den nordiske modellen har noen grunnleggende felles trekk, altså en identifiserbar kjerne.
- Den nordiske modellen anses som fremgangsrik: Den er ikke bare en modell for Norden, men kan være det for andre land også.

I den første NordMod-rapporten, *Grunnpilarene i den nordiske modellen* av Jon Erik Dølvik (2013), definerte Dølvik kjernen i den nordiske modellen ved noen sentrale institusjonelle fellestrekk:

- Et institusjonalisert samarbeid mellom staten, fagbevegelsen og arbeidsgiverne, der maktforholdene er noenlunde jevnbyrdige
- En universalistisk velferdsstat, der sosiale rettigheter er knyttet til statsborgerskapet
- Velferdsordninger som dekkes av et høyt skattenivå – som i det store og hele har bred oppslutning
- En stat som «investerer» i sine borgere gjennom utdanning for alle
- Et arbeidsmarked med høy deltakelse, også av kvinner

Andre forfattere har kontrastert de nordiske velferdsstatene med på den ene side en *kontinental* modell, og på den andre siden en *anglosaksisk* modell. I den kontinentale modellen er ledighetstrygd eller syketrygd basert på innbetalinger. Vesentlige deler av velferden er organisert uten statlig ansatte, ofte via kirken og med vekt på familiens rolle (eksempler er Belgia, Frankrike, Nederland, Tyskland og Østerrike). I den anglosaksiske modellen er offentlige tilskudd behovsprøvd (eksempler er USA, Canada, Australia og England). Borgerne har færre generelle rettigheter, og de sosiale tiltakene er særlig rettet mot lavinntektsgrupper (Esping-Andersen 1990, Zetterberg 1997). Det er med andre ord forskningsmessig belegg for at den nordiske modellen har viktige trekk felles, og som er forskjellige fra velferdssystemene i andre land. Samtidig er det åpenbart betydelige forskjeller mellom de nordiske landene, noe som kommer godt fram i de ulike landrapportene i NordMod-serien.

Flere samfunnsforskere har også trukket frem at de nordiske land er velfungerende politiske demokratier med gjennomgående høy deltakelse og tillit, og med en borgerrolle preget av engasjement og autonomi (Amnå 2012). Det er også lagt vekt på at den nordiske modellen ikke bare er en konstruksjon med trepartssamarbeid på nasjonalt nivå

eller på *makronivå*. Mye av sosialiseringen inn i modellen foregår lokalt, på *mikronivået*, på den lokale arbeidsplassen eller i ulike typer organisasjoner og sammenslutninger. Gjennom deltakelse i de lokale sammenhengene blir man sosialisert inn i «hvordan man gjør ting» i Norden, man har kontakt med høyere administrative nivåer, og man blir kjent med hvordan vedtak og bestemmelser blir implementert. Med andre ord: Den nordiske modellen kan ikke beskrives komplett uten at man tar med den nordiske *mikromodellen* (Hernes 2006).

Hva har alt dette ført til? Mye forskning tyder på at den lave ulikheten og den sosiale tryggheten har vært viktig for andre positive trekk ved de nordiske samfunnene: Tilliten mellom mennesker, tilliten mellom folk og stat, den lave kriminaliteten, den relativt gode helsen folk har, med mer (se for eksempel Wilkinson og Pickett 2009, eller Hall og Lamont 2009). Ikke minst har det gitt folk stor grad av innflytelse over eget liv. Den norske statsministeren og Arbeiderparti-lederen Einar Gerhardsen så på dette som den store seieren: «At menneskene ikke behøver å stå med lua i hånda». Det dette har ført til i våre individuelle liv, er at vi som bor i Norden har hatt mer innflytelse over eget liv og eget samfunn enn man har i mange andre land. Vi nordiske samfunnsborgerne har blitt myndiggjort. Vi har hatt innflytelse på hvordan vi selv skal få leve, og på hvordan samfunnet skal utvikle seg.

Problemstillinger og svar

Hva var de sosiale og politiske forutsetningene for at denne modellen ble til i akkurat de nordiske landene? Og hvilke forutsetninger må være til stede for at modellen kan bli bevart? Slik det har kommet fram i de ulike landrapportene i NordMod-serien, ser ikke de nordiske landene like ut: Det er noen fellestrekk, men det er også mange forskjeller. Dessuten har de historiske utviklingslinjene forløpt ulikt i de ulike landene. Dette kan gjøre det vanskelig å diskutere hva som var årsakene til at den nordiske modellen ble til, og hvordan den kan videreføres: Hva snakker man om da? Hvilke aspekter ved modellen? Og i hvilke land? Når vi bruker i denne rapporten bruker begrepet *den nordiske modellen*, er det derfor på en måte som ikke er for detaljert og snevert definert. Det vi har i tankene, er det som relativt intuitivt fremstår som særpreget ved de nordiske landene: en samfunnsmodell der det er små økonomiske forskjeller, og der velferdsstaten er universalistisk og omfatter de fleste. Dersom en vanlig familie flytter fra England eller Tyskland til et land i Norden, for eksempel, vil de i det daglige ikke merke så mye til hvordan trepartssamarbeidet i arbeidslivet fungerer. Derimot vil de merke at skattetrykket er noe høyere, men at staten også tar ansvar for mer. Det er en slik grunnleggende samfunnsform vi har i tankene når vi gjennom rapporten skriver om *den nordiske modellen*.

Begge de hovedproblemstillingene vi tar mål av oss til å besvare i denne rapporten,

kunne i seg selv fylt hele bøker eller avhandlinger. Hvordan ble velferdsstaten til i de ulike nordiske landene? Om dette har historikere skrevet utfyllende verk. Hva svekker eller styrker oppslutninger om visse typer velferdsgoder eller skattesystemer? På dette gjøres det mye forskning både i Norge og i andre land, der både sosiologer, statsvitere og psykologer deltar. Hva er det som avgjør hvilke partier folk stemmer på? Det har nordiske valgforskere skrevet om i 40-50 år. Målet vårt er ikke å gi noen uttømmende faglig diskusjon av alt dette. Det vi i stedet gjør, er å føre en del av denne forskningen sammen, og trekke ut noen overgripende tendenser. I en rapport av dette formatet er det ikke mulig å foreta en bred historisk gjennomgang av den nordiske modellen i de nordiske landene de siste 100 årene. Det vi i stedet gjør, er å hoppe rett til konklusjonene: Hvert kapittel løfter opp ett tematisk svar, altså ett aspekt ved det som er eller har vært en forutsetning for den nordiske modellen. Det underbygger vi både med enkle data, med referanser til annen forskning, og med historiske og samtidige eksempler fra de ulike nordiske landene.

Det første kapittelet har tittelen «En modell som folk vil ha: Behov, mobilisering og valg». I dette kapittelet beskriver vi det som var den mest grunnleggende forutsetningen for at den nordiske modellen kunne bli til, og at den kan bli videreført: At det er en samfunnsform som store grupper i samfunnet faktisk ønsker og har ønsket. Det historiske fokuset er tilblivelsen av den nordiske modellen før og etter annen verdenskrig. Den sentrale fortellingen er at industrialiseringen og teknologiske endringer endret samfunnet, og dermed skapte nye behov hos folk. Det ble skapt nye samfunnsklasser – blant annet en klasse av industriarbeidere som ikke fikk sine behov dekket av de gamle institusjonene. Det førte til klassemotsetninger, og nye organisasjonsformer arbeiderne i mellom. Men nye behov og politiske preferanser var ikke nok – det trengtes også mobilisering. Denne mobiliseringen fikk innvirkning fordi de politiske institusjonene var blitt åpnet gjennom utvidet stemmerett. Dermed kunne de politiske institusjonene brukes til å bygge ut velferdsordninger som svar på den nye usikkerheten og den risiko som industrisamfunnet hadde skapt

Mens det første kapitlet handler om innflytelse gjennom valgte demokratiske organer, handler det neste kapittelet om makt og innflytelse utenfor de demokratiske organene: «Utenomparlamentarisk makt: Arbeid, kapital og stille politikk». På hvilken måte har styrkeforholdene utenfor parlamentet preget utviklingen av den nordiske modellen, og hva har disse styrkeforholdene å si i dag? Vi tar utgangspunkt i den norske statsviteren og sosiologen Stein Rokkan, som mente at det var to primære kanaler til politisk innflytelse: *Den numeriske kanal* eller *valgkanalen* handler om resultatene i valg – i den kanalen koker innflytelsen ned til hvor mange som stemmer på partier med ulike partiprogram. *Den korporative kanalen*, derimot, dreier seg om makten og innflytelsen som utspiller seg bortenfor avstemningene i parlamentet. I den kanalen koker innflytelsen ned til hvilke aktører i samfunnet som har størst makt til å få sin vilje gjennom. Vi argumenterer i dette kapittelet for at en sentral årsak til at de nordiske modellene kunne vokse frem, var at

styrkeforholdet mellom arbeid og kapital i visse perioder stod i arbeiderbevegelsens favør. Fagbevegelsen stod sterkt, og kapitalsiden sto svakt. I dag har derimot kapitalsiden styrket seg, mens fagbevegelsen står svakere. Fremveksten av *stille politikk* – at politiske beslutninger tas på bakrommet – kan gi ytterligere innflytelse til kapitalsterke aktører.

Det tredje kapittelet vender tilbake til temaet fra det første kapittelet, nemlig påvirkningen som skjer gjennom valg og politiske organer. Det har tittelen «Institusjoner som forsikrer seg selv». Det historiske fokuset i dette kapittelet er velstandsøkningen i etterkrigstiden, utdanningsekspløsjonen og kvinnes inntog i arbeidslivet, og hvordan dette endret sammensetningen i befolkningen i de nordiske landene. Hva gjorde dette med behovene folk hadde? Fikk folk mindre behov for velferdstjenester og en sterk stat? Her gjennomgår vi også hva som ser ut til å påvirke folks stemmegivning i dag – om det er materielle behov eller kultur og verdier. I dette kapittelet argumenter vi for at den nordiske modellen på mange måter forsikret seg selv. Nettopp det at mange av velferdsytelsene var universelle, gjorde at også de relativt velstående hadde interesse av at slike ordninger ble videreført. Dessuten genererte den ekspanderende offentlige sektoren sin egen velgerbase, ettersom offentlig ansatte hadde egeninteresse i en sterk stat.

Det fjerde kapittelet handler om innvandring, etnisk mangfold og etnisk homogenitet, og hvordan dette har påvirket fremveksten og opprettholdelsen av den nordiske modellen. Flere samfunnsforskere har argumentert overbevisende for at det er enklere å bygge opp universelle velferdsordninger i samfunn som er relativt etnisk homogene, og at den etniske homogeniteten i de nordiske samfunnene er en av forklaringene på at den nordiske modellen vokste frem. Er dette også en forutsetning for å opprettholde den nordiske modellen? I dag ser man fremvekst av fremmedfiendtlige partier i hele Norden, og de henter i stor grad velgere fra den tradisjonelle velgerbasen til sosialdemokratiet. Vi argumenterer for at etnisk mangfold ikke nødvendigvis utgjør noen utfordring for velferdsordninger som allerede er etablert. Derimot kan store kløfter i et samfunn gjøre det utfordrende å videreutvikle velferdsordningene, dersom befolkningen ikke bindes sammen av en «følelse av vi».

Det siste kapittelet vender tilbake til innflytelse utenfor valgkanalen, nemlig ideologi og meningsdannelse i samfunnet. Hvordan blir meninger kanalisert inn i det politiske systemet, og hvordan foregår politisk mobilisering i dag? Vi argumenterer her for at det i dag finnes flere kanaler enn før for påvirkning på beslutningstakerne. Meningsmålinger, sosiale medier og mediedebatter har gjort at verdiene og meningene til samfunnsmedlemmene kan prege samfunnsutviklingen også i periodene mellom valg. Vi argumenterer for at dette kan gi mulighet for å motvirke tendensen til stille politikk på bakrommet: I noen tilfeller kan mediedebattene og de sosiale mediene bidra til å løfte saker ut av bakrommet, og inn i offentligheten. Slik kan saker som er viktige for den nordiske modellens fremtid bli politisert, og dermed kan folk også bli mobilisert.

I det siste kapittelet oppsummerer vi rapporten, og drøfter hvilke konsekvenser tendensene vi skisserer kan få i årene som kommer.

Om tilblivelsen av rapporten

De ulike forutsetningene for den nordiske modellen som vi beskriver i denne rapporten, utgjør ikke til sammen noe utfyllende svar. Det finnes åpenbart andre forutsetninger for den nordiske samfunnsmodellen, som vi ikke nevner her. Økonomisk er det en forutsetning at statene er bærekraftige, altså at staten har tilstrekkelig med inntekter til å betale ut ytelsene (for mer om dette, se NOU 11:7). Kanskje har det også vært en forutsetning for fremveksten av omfordelende stater i Norden at de nordiske statene historisk sett har vært mindre korrupte enn mange andre stater (Rothstein og Stolle 2008). En annen viktig forutsetning for økonomien i de nordiske statene, har vært at klimaet har vært noenlunde stabilt. Det har sikret økonomisk vekst, relativt oversiktlige innvandringsstrømmer, og gode muligheter for fiske, sjøfart og oljeutvinning. Klimaendringene som pågår kan endre drastisk på disse forutsetningene. Økonomien kan bli skadelidende, innvandringsstrømmene kan bli vanskelige å håndtere dersom det blir ubeboelig i andre deler av verden, og ekstremvær og rask stigning i havnivået kan gjøre det utfordrende med økonomisk aktivitet til havs (for utfyllende fremtidsscenarioer, se Lynas 2007 og Mckibben 2010). Ingenting av dette skriver vi om i denne rapporten (men se Hernes (2014) for mer om klima og den nordiske modellen). Det vi legger vekt på, er de forutsetningene som i bred forstand kan anses som *politiske* – altså hvordan mennesker interagerer med hverandre innenfor det politiske systemet.

Til slutt i denne innledningen vil vi si noe om den all-nordiske ambisjonen i denne rapporten. De nordiske landene har flere likheter – noe som gjør det mulig å snakke om en nordisk modell – men er også forskjellige fra hverandre på mange områder. Det betyr at når vi skriver om generelle utfordringer og utviklingslinjer, blir vi nødt til å male med bred pensel. Noen av tendensene vi beskriver vil derfor passe bedre i noen land, mens andre tendenser passer bedre i andre land. Likevel håper vi at tendensene vi beskriver kan ha en viss relevans for alle landene vi skriver om. Der det har vært mulig, har vi presentert komparativ statistikk for alle landene i Norden. Men ettersom begge forfatterne er norske, er en overvekt av eksemplene våre hentet fra den norske konteksten. Poenget med disse eksemplene er likevel bare å illustrere tendensene vi beskriver, og vi håper at eksemplene kan kaste lys over prosesser som foregår i alle de nordiske landene.

Rapporten har blitt til våren, sommeren og høsten 2014, i et samarbeid mellom Gudmund Hernes og Olav Elgvin. Hernes har hatt hovedansvaret for å utarbeide den overgripende historien og de brede linjene som blir skissert. Ut fra dette har så Elgvin ført mesteparten av rapporten i pennen, i jevnlig kontakt og dialog med Hernes. I den siste

fasen gikk så både Hernes og Elgvin gjennom materialet på nytt. Prosjektleder Jon Hippe har kommet med viktige innspill underveis ang. utformingen av rapporten, og hjalp oss å spisse problemstillingen: Hvilket spørsmål var det egentlig vi ønsket å besvare gjennom rapporten? Den endelige problemstillingen i rapporten – hva som er de politiske forutsetningene for den nordiske modellen – var det Hippe som hjalp oss til å komme fram til. I tillegg har referansegruppa i NordMod-prosjektet bidratt med viktige kommentarer og tilbakemeldinger, både generelt om innretningen på rapporten og om tilstanden i de ulike nordiske landene.

Koordinator for NordMod-prosjektet, Bård Jordfald, viste stor fleksibilitet underveis i prosessen fram mot ferdig rapport. Bente Bakken ved informasjonsavdelingen på Fafo gjorde satte rapporten raskt og effektivt, noe som bidro til at vi rakk å få den ferdig. Flere personer har også hjulpet oss å hente ut statistikk og tall, selv om vi endte med ikke å bruke alt av dette materialet: Takk til Richard Öhrvall i Statistiska Centralbyrån, Ragnhild Rein Bore i SSB, og prof. Hans Chr. Johansen ved Syddansk Universitet.

Oslo/Bergen/Stanford, november 2014

Olav Elgvin og Gudmund Hernes

1 En modell folk vil ha: Behov, mobilisering og endring

*På veien ut fikk Anders følge av en av de andre arbeidssøkerne [...].
Mannen så vurderende på Anders [...].
- No skal dei få se ka di har stelt i stand, di fordømte bolsjevikane!
- Stelt i stand? Kva då?
- Ja, men du e klar over at det e streik, e du ikkje?
- Nei, streik... Kva vil det seia?
Mannen himlet med øynene.
- Men kor i all verden kommer du fra, e du dotten ned fra månen, eller?
- Eg kom frå Sunnfjord no i dag tidlig.
- Ja, det forklarer jo alt! Koffor tror du det e så mange ledige stillinger
då? Hele staben e oppsagt! No ansetter di nye.*

Utdrag fra romanen *1900. Morgenrød* av Gunnar Staalesen, om streiken blant de sporveisansatte i Bergen i 1926 (Oslo: Gyldendal, 1997)

De nordiske samfunnene har gjennomgått store endringer siden starten på 1900-tallet. Noen av dem kan spores i dette utdraget fra romanen *1900. Morgenrød* av den norske forfatteren Gunnar Staalesen, som kom ut i 1997. Romanen var den første i en trilogi, der Staalesen levendegjør hvordan de store samfunnsmessige endringene i det 20de århundre utspilte seg i livene til vanlige mennesker. Hva skjedde når det store møtte det lille? All handlingen i bøkene foregår i Bergen. Men de store historiske utviklingslinjene som beskrives og som preger hovedpersonenes liv, kan man gjenfinne både i resten av Norge og i de andre nordiske landene og mange finne trekk fra eget liv i skildringene.

Dette konkrete sitatet handler om en av de store sosiale konfliktene som Bergen på 20-tallet, da de ansatte i sporveien gikk til streik i 1926. Personen i tekstutdraget, Anders Veum, var nettopp kommet til Bergen. Arbeidsgiveren – kommunen, en institusjon som attpåtil var en institusjon felles for alle samfunnsmedlemmene – hadde bestemt å sparke alle de streikende. I boka fører dette til at Anders får seg en jobb, og kan begynne et noenlunde stabilt voksenliv. Men boka tegner også opp skjebnene til noen av dem som tidligere hadde arbeidet i sporveien, men som da de gikk ut i streik mistet livsgrunnet. Bare et fåtall av dem fikk jobben tilbake da streiken var over. Av dem som ble gående uten jobb, ble mange sinte eller deprimerte, og noen alkoholisert.

Dagens livssituasjon for nordiske borgere er radikalt forskjellig fra den Staalesen beskriver. I dag ville det ikke vært mulig for en arbeidsgiver, verken offentlig eller privat, å sparke hele arbeidsstyrken kollektivt. Arbeidsgivere i Norden kan gå til *lockout* – altså

stenge de ansatte ute fra jobben – men ikke å si dem opp som en kollektiv straff for å streike. Noen av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa i dagens nordiske samfunn kan også jobbe under ekstremt ustabile forhold. Men dette er unntak, ikke regelen. Dagens samfunn gir arbeidstakerne langt større trygghet og velferd, de har mange rettigheter som er lovfestet og en levestandard og livstrygghet på et helt annet og høyere nivå.

En andre stor forskjell mellom dagens og datidens samfunn som kan leses ut av sitatet, er at samfunnsborgerne nå har både en mer utviklet og delt *samfunnsforståelse*, og et fellesskap som er bygget inn i selve samfunnsstrukturen gjennom statsborgerskapet. I Staalesens roman har den unge Anders nettopp kommet til byen. Hele sitt liv før hadde han bodd på en liten plass på landet: hans samfunnsforståelse var knyttet til den og han hadde i liten grad fått med seg hva som skjedde i verden utenfor. Verdensbildet var så å si lokalt. I bygda han kom fra, kjente han yrker og roller. I køen for arbeidssøkere i byen visste han ikke helt hva arbeidet går ut på, han hadde aldri hørt ordet «streik», og skjønnte ikke hvorfor de de lyser ut stillinger nå. Han vil bare ha en jobb.

Selvsagt har ikke alle fullt overblikk over sammenhengene i samfunnet eller i det som skjer utenverdenen nå heller. Men *begrepene* til å forstå det som skjer er noenlunde felles: termer som arbeidsgiver og arbeidstaker, aksene høyre og venstre i politikken, begrep om trygder og pensjoner, vissheten om at det er et helsevesen som vil ta hånd om deg hvis ulykken er ute. Slike begrep setter oss også i stand til å forstå hva vi er uenige om. Trilogien til Staalesen beskriver langt på vei fremveksten av dette politiske *uenighetsfellesskapet*, for å låne et begrep av den norske sosiologen Lars Laird Iversen (Iversen 2014). Dette skjedde for eksempel gjennom ulike politiske strider: arbeidsgivere mot arbeidstakere, høyre mot venstre, sosialdemokrater mot kommunister. Paradoksalt nok var resultatet av disse stridene utviklingen både av felles arenaer der man kunne møtes og nye kjøreregler for hvordan uenigheter skulle takles.

Dagens nordiske samfunn skiller seg altså fra samfunnet i 1926 på flere viktige måter. *Økonomien* er organisert på grunnleggende forskjellig vis – folk henter sine inntekter på andre måter, og inntekten er flere ganger høyere enn det den var. Det *sosiale fellesskap* er bygget ut – det har gitt samfunn som med mer likeverd og trygghet der arbeidstakerne har et godt vern og staten trår til for dem som faller utenfor. Det *politiske fellesskap* er også blitt sterkere, både ved at flere har fått stemmerett, og ved at de har fått demokratisk innvirkning på en rekke andre samfunnsforhold gjennom ordninger som medbestemmelse i arbeidslivet eller representasjon for elver i skolene. Ytringsfriheten er knesatt og felles regler for meningsytring og konfliktløsning bredt anerkjent. Mens Staalesens romanskikkelser fra sporveisstreiken i 1926 sto maktesløse, og endte med å få sine liv vendt opp og ned av personer med mer makt enn dem selv, er det i dag en større andel av befolkningen som kan påvirke både sitt eget nære liv og samfunnet som setter rammene for det. Hvorfor gikk det slik i de nordiske landene?

1.1. En modell det er noen som vil ha

Gjennom rapporten vil vi skissere det vi mener er ulike samfunnsmessige forutsetninger for at den nordiske modellen kunne vokse fram. I dette første kapitlet beskriver vi det som er en av de mest grunnleggende forutsetningene for at politiske endringer i det hele tatt kan skje: At det finnes aktører som faktisk ønsker disse endringene. Nå er det ikke slik at alle samfunnsendringer er *villet*. Mange av endringene som skjer, skyldes endringer i teknologien. Internettets fremvekst har for eksempel endret radikalt på mye i vårt samfunn, og det var ikke noe som politikere eller pressgrupper hadde vedtatt seg fram til. Politiske vedtak kan også få uintenderte konsekvenser. Aktiveringspolitikk for personer som står utenfor arbeidsmarkedet, for eksempel, kan i noen tilfeller få som konsekvens at de som blir forsøkt «aktivert» i realiteten blir skjøvet enda lenger bort fra arbeidsmarkedet (for mer om dette i den norske konteksten, se Friberg og Elgvin 2014). Likevel determinerer ikke teknologiske endringer hvordan samfunn utvikler seg. Den industrielle revolusjon foregikk i hele Vest-Europa, men de europeiske landene utviklet seg likevel i delvis forskjellige retninger. Det har også noe å si hva folk ønsker – og spesielt de som har makt og innflytelse i samfunnet. En av grunnene til at de nordiske landene utviklet seg slik de gjorde, var rett og slett at det var grupper og aktører som ønsket at samfunnet skulle utvikle seg i denne retningen. Det var også aktører som ønsket at samfunnet skulle utvikle seg i andre retninger.

Historien har tre enkle komponenter: Teknologiske endringer på 1800- og 1900-tallet skapte nye samfunnsklasser, med nye behov. Store grupper i disse klassene klarte å mobilisere og organisere seg, noe som gjorde at de kunne stille politiske krav med større tyngde. Demokratiseringen av samfunnet, der stemmeretten ble stadig mer utvidet, bidro til at de fikk gjennomslag for disse kravene.

1.2. Industrialiseringen skaper nye behov

Den store endringen som skjedde i de nordiske landene som lå til grunn for dette, skjedde også i mange andre vestlige land: Den industrielle revolusjonen førte til en overgang fra jordbruks- og fiskesamfunn til industrisamfunn. Tidligere hadde de aller fleste jobbet i primærnæringene. Men i løpet av 1800- og 1900-tallet var det stadig flere som flyttet til byene for å jobbe i industrien (sekundærnæringene), og i tertiær- eller servicenæringene som oppstod i tilknytning til de nye næringssettene. Hvis vi vender tilbake til Staalesens romanfigur Anders Veum, er det nettopp dette han illustrerer: I likhet med mange andre flyttet han til byen, fordi de industrielle og teknologiske forandringene hadde skapt bedre jobbmuligheter i byen. Over hele Europa førte dette til sosiale endringer: Nye samfunnsklasser kom til - og det var mismatch mellom deres behov og de eksisterende institusjonene.

Før industrialiseringen var det sosiale sikkerhetsnettet i all hovedsak basert på familien og lokalt organisert, selv om det var visse plikter overfor fattige som var nedfelt i regler og sedvane, for eksempel ved *legd* – der en krets gårder skulle stille matvarer til rådighet eller forsørge fattiglemmer eller gamle. Industrialisering, som skjøt fart i andre halvdel av 1800-tallet, endret på dette. For personene som flyttet fra landsbygda til byene var industrialiseringen en blandet velsignelse: På den ene siden ble de materielle forholdene bedret gjennom nye goder og tjenester som ble spredt blant folk – alt fra maskinvevet tøy og masseproduserte sko til fabrikkframstilte kokekar og kopper. På den annen side forverret industrialiseringen levekårene ved å utsette arbeiderne for ny fare og risiko i selve produksjonsprosessen, samtidig som de i økende grad ble kastet tilbake til egne ressurser. Sirkelsager kunne kappe fingre, svære tannhjul kunne knuse lemmer, fosfor kunne etse hud, mekanisk larm kunne ødelegge hørselen, drivreimer kunne fange og vikle håret. Dermed ble arbeiderne utsatt for ulykker, yrkesskade og belastningssykdommer i tidligere ukjent omfang. I tillegg ble arbeidsdagen forlenget, ved at den naturlige begrensningen på arbeidstiden som dagslyset hadde satt, ble opphevet ved kunstig belysning i gruver og fabrikker. Arbeidstakerne mistet også kontrollen over rytmen og variasjonene i arbeidet: det ble regimentert av maskinenes mekaniske tempo, som ble det samme for alle uansett individuelle forskjeller i styrke, alder eller kjønn.

For mange var økonomien ofte usikker. Tilgangen på arbeid ble styrt av etterspørselen etter produktene som ble fremstilt. Men konjunktorene svingte og tidene skiftet, og lønnsarbeidere kunne brått rammes av både kriser og krakk. Og da sto de uten inntekt for seg og sine. Få hadde midler nok til å legge noe til side eller spare. Falt pengene bort, enten det skyltes nedgangstider, ulykker, sykdom, eller død, var det lite de selv kunne gjøre for å oppveie tapet. Det gamle agrar- eller bondesamfunnet hadde hatt et system for gjensidig hjelp og støtte. Det var basert på slektninger og naboer og det lokalsamfunnet kunne bistå med. Men med den nye fabrikkproduksjonen, brøt dette systemet sammen av flere grunner. Arbeidssøkere måtte dra dit det var arbeid å finne, enten det var som fabrikkarbeidere eller anleggsslusker. Flere fabrikker ble ofte lagt til samme sted, og urbaniseringen tiltok. Arbeidstakerne kom fra mange bygder, og de kjente ikke hverandre på forhånd. De som kom til de nye industristedene, sto derfor uten det nettverket for støtte og hjelp som hadde fungert der de kom fra. Storfamilien som kunne trå til i deres tidligere lokalsamfunn, falt ofte vekk. Flere ble henvist til sin nye kjernefamilie, fjernt fra slektninger. Familiebånd ble tynnere og til og med brutt. Ofte hadde familiene bare én forsørger. Var ulykken ute, ble man da henvist til seg selv.

Denne nyorganiseringen av produksjon og samfunnsforhold hadde flere konsekvenser: Misnøyen med situasjonen vokste, og det samme gjorde antallet som kunne kreve endring. Når slekta ikke lenger kunne fungere som sosialforsikring, begynte man å søke etter alternativer. Misnøyen vokste ikke bare blant dem som selv ble rammet direkte av

de nye produksjonsforholdene. Mange reagerte moralsk på det de så. En var Charles Dickens, som etter et besøk i Manchester skrev om

ildveier, flammende smelteovner, brølende dampmaskiner og en mengde av skitt, elendighet og misere som jeg aldri har sett maken tid. ... Jeg har sett nok og det kvalmet og forskrekket meg hinsides alt. Jeg vil slå det hardeste slag jeg makter for disse ulykkelige skapninger som må leve under slike vilkår.
(sitert i Ewen 2007)

De store teknologiske endringene gjorde altså noe med den *politiske demografien* in de nordiske landene. I det gamle agrarsamfunnet var levestandarden for de fleste ikke spesielt høy. Men de prøvelsene man ble utsatt for – alt fra uår og ulykker til sykdom og pest – var kjente. Og i den grad man kunne gjøre noe, ble problemene løst lokalt og for det meste innen slektens rammer. Den nye situasjonen skapte behov for nye løsninger. I moderne samfunnsvitenskapelig sjargong, kunne man kanskje sagt at samfunnsendringene førte til nye *politiske preferanser*: Flere og flere mennesker fikk behov for velferdsytelser fra staten. Dette førte til endringer. Men disse endringene skjedde ikke av seg selv. De kom via politisk bevissthet og mobilisering.

1.3. Mobilisering

Det er ikke alltid at sosiale behov politiske preferanser hos store grupper av mennesker fører til politiske endringer. I et diktatur kan en diktator ofte klare å holde på makten, selv om store grupper er misfornøyde. Selv i demokratier kan det ofte skje at det har lite å si for den politiske utviklingen hva folk flest mener. De to amerikanske statsviterne Martin Gilens og Benjamin Page gjennomgikk for eksempel nylig amerikanske spørreundersøkelser om politiske spørsmål fra de siste 30 årene. De viste at holdningene hos de økonomiske elitene i stor grad har fått gjennomslag, mens holdningene til middelklassen og arbeiderklassen bare har fått gjennomslag i de tilfellene der de stemmer overens med holdningene til de økonomiske elitene (Gilens og Page 2014).

Hvorfor fikk folk i det nye industrisamfunnet gjennomslag for sine krav? En forutsetning for det var at de organiserte seg kollektivt, og dermed kunne sette makt bak krava. Det nye industrisamfunnet la nemlig godt til rette for kollektiv organisering: På fabrikkene jobbet man tett sammen, og i byene bodde man tett. Mye forskning på politisk deltakelse fra de siste tiårene har vist at nettopp dette ofte er sentralt for at folk skal engasjere seg i kollektiv handling: At man jobber og/eller bor i en sammenheng der man har felles interesser med andre, og der man lett kan kommunisere med hverandre (Kitschelt og Rehm 2014).

Over hele Europa organiserte folk i de nye samfunnsklassene seg. Flere steder oppstod det lokale opprør, og noen steder hele revolusjoner. Mest dramatisk var selvsagt Den franske revolusjon i 1789, og det den trakk med seg. Men også i 1830 spredte opprør seg til flere land i Europa. I enda sterkere grad skjedde det ved revolusjonene i 1848. De fikk også en utløper i Norden: I Norge organiserte Thranebevegelsen arbeiderforeninger i byene og småkårsfolk på bygdene. Bevegelsen startet i 1848 i Drammen, fikk raskt stor tilslutning som toppet seg med om lag 30.000 medlemmer. Tilslutningen kom blant annet på bakgrunn av et økonomisk tilbakeslag i 1847, som førte til ledighet og tvangsauksjoner. Thranebevegelsens krav, formulert som en petisjon til kongen, omfattet bl.a. fjerning av korntoll som ville redusere brødprisen for vanlig folk, alminnelig stemmerett, bedring av husmennesenes levekår, skolereformer, alminnelig verneplikt og rettsreformer (en juryordning). I de nordiske landene ble nyheter om konflikter på kontinentet og i England omtalt og diskutert. Informasjonen gikk også motsatt vei: I 1851 kom det til sammenstøt i tre dager mellom fattigfolk og borgerskap i det lille tettstedet Levanger i Midt-Norge, etter at den reisende Thrane-agitatoren Christian Michelsen var blitt arrestert. Militære mannskaper ble utkommandert for å slå ned dette såkalte «Levangeropprøret» – og det ble omtalt både i *The Times* i England og i *Le Figaro* i Frankrike.¹

Den formen for kollektiv mobilisering og konflikt som ble viktigst, var likevel ikke opprør, men streik. Fra midten av 1800-tallet forekom de oftere både ute i Europa og i Norden. De første kom noenlunde lokalt og spontant. Noen ganger oppsto det streikebølger, som også kunne forplante seg mellom land, for eksempel i 1870-årene (Nærbøvik 1996: 134).² Både i Danmark og i Norge var det flere streiker i 1872. I Norge er 1889 kalt «det store konfliktåret», med streiker både blant typografene og ufaglærte arbeidere industrien. Slike konflikter skapte større bevissthet blant arbeiderne, og de begynte å slutte seg sammen i fagforeninger. Hvis man setter det på spissen, kan man formulere det slik: Først skapte konflikter organisasjoner; og siden organiserte organisasjonene konflikter. Men da måtte man få rett til å organisere seg, og man måtte få rett til å streike. Derfor ble dette tidlige mål for den gryende arbeiderbevegelse. Etter hvert begynte fagforeningene å slå seg sammen i større landssammenslutninger, i fagforbund, og de igjen i en felles organisasjon – det som i dag kalles LO. I Danmark skjøt organiseringen fart i 1880-årene med den første sentrale organisasjon i De Samvirkende Fagforeninger i 1896, mens LO ble dannet to år etter, 1898. Norge fulgte i 1899.

¹ Se <http://no.wikipedia.org/wiki/Thranebevegelsen>

² Det kristelige bladet *Fædrelandet* skrev 12. juni 1872: «Det later til at den farsott som går over det øvrige Europa. Også for alvor er kommet til oss. Vi får nå arbeidsstansninger i mengdevis. ... Nu de siste uker er arbeidsstansninger begynt i det store. Drammen begynte og Kristiania kom straks bakefter. Det er nu hele håndverk hvor arbeidet stanses ...» (Sitert i Bull 1985)

Men den tidlige arbeiderbevegelsen favnet om mye mer enn bare kamp på arbeidsplassen. Arbeiderbevegelsen mobiliserte ved å organisere mye av det som i dag vil betegnes som «sivilsamfunn», men som den gangen ble ansett som politisk: Kulturforeninger, idrettsforeninger, m.m. De fikk konkurranse: Borgerskapet hadde konkurrerende kultur- og idrettsforeninger. I tillegg fantes det mange folkebevegelser som ikke var orientert ut fra rene økonomiske spørsmål: avholdsbevegelser, lavkirkelige vekkelsesbevegelser, språkbevegelser, med mer. Arbeiderbevegelsen dannet også sosialdemokratiske og/eller sosialistiske partier i alle de nordiske landene. I perioden fram til 1950- og 60-tallet hadde partiene svært mange medlemmer: Tanken var at partiene representerte ulike samfunnsgrupper, og partienes politikk skulle være et uttrykk for disse gruppenes interesser (en grundig drøfting av dette finnes hos Mair 2012). En stor partiorganisasjon var derfor nødvendig, for at bekymringene og interessene til menneskene som partiet representerte skulle finne sin vei inn i den politikken partiene førte. I 1950 hadde for eksempel Arbeiderpartiet alene rundt 200000 medlemmer (riktignok var en tredjedel av disse kollektivt innmeldt gjennom fagbevegelsen). I Sverige viste valgundersøkelsene på 50-tallet at rundt 17 prosent av befolkningen var medlemmer i et parti. Selv om dette ikke er i nærheten av å være noen majoritet, er det likevel en relativt høy andel. Når så mange mennesker var medlemmer i et parti, betyr det at partiorganisasjonene gjennomsyret store deler av samfunnet. Det gjaldt ikke bare selve partiene: Partiene eide også ulike aviser. Man leste partiavisene og tok signalene derfra – noe som var vel så viktig som det man fikk eller formidlet gjennom selve medlemskapet. Alt dette viser hvor dypt mobiliseringen stakk i samfunnet: De folkelige bevegelsene, og arbeiderbevegelsen i særdeleshet, mobiliserte store grupper mennesker til fellesskap og kollektiv handling.

Men slik mobilisering skjedde i mange vestlige land. Var det noe spesielt med Norden? Ja, antakelig var det det. I en artikkel om fagbevegelsens historiske utvikling fra 2012, viste forskerne Alejandro Donado og Klaus Wälde at fagbevegelsen ikke sto sterkere i de nordiske landene enn i andre vestlige land på begynnelsen av 1900-tallet (Donado og Wälde 2012). År 1900 var det 6,8 av arbeidsstokken som var fagorganisert i USA. I England var det 12,7. I Norge og Sverige, derimot, var det henholdsvis 3,4 og 4,8 prosent som var fagorganisert! I 1930 hadde bildet endret seg. I USA var det bare 11,2 prosent som var fagorganisert. I England var det skjedd en stor økning, til 25,4. I Sverige var imidlertid økningen ennå større, til 36 prosent. Norge hadde det laveste antallet fagorganiserte av de fire landene i 1900, men hadde nå gått godt langt forbi USA, med en organiseringsgrad på 18,3. Ytterligere 30 år fram, i 1930, hadde styrkeforholdet mellom fagforeningene i disse landene forandret seg ytterligere. I USA var det nå 30,4 prosent fagorganiserte. I England hadde det økt til 44,2. Men i Norge og Sverige var det nå langt over halvparten av arbeidstakerne som var fagorganisert: 61,5 prosent i Norge, og 73 prosent i Sverige.

Hvorfor rykket landene i Norden i fra? Til en viss grad dreide nok dette seg også om å «ta igjen»: England og USA var tidligere ute med industrialisering enn de nordiske landene. Derfor er det heller ikke så rart at de hadde høyere fagorganisering i den tidlige fasen, ettersom det primært var industriarbeidere som organiserte seg. Men når folk i Norden først begynte å organisere seg, gjorde de det i større grad enn i andre land. Noen forskere har ment at dette skyldtes trekk ved de nordiske landene som hadde dype historiske og kulturelle røtter. I Norden hadde «folk flest» lenge vært mer autonome enn folk flest andre steder, fordi man hadde såpass mange selveiende bønder og fiskere (Alestalo, Hort og Kuhnle 2009). I Vest-Europa var store kommersielle gårder det dominerende mønsteret. I Øst-Europa var det dominerende mønsteret at jordbruk ble drevet gjennom store gods, der jordarbeiderne var underlagt føydale herrer (ibid.: 4). Disse kulturelle og strukturelle røttene, kan ha gjort at kollektiv mobilisering var enklere i Norden enn i mange andre land.

I tillegg var de nordiske samfunnene på den tiden relativt etnisk homogene. Dermed kunne klasseskillene og klassekonfliktene fremstå som sentrale: Det fantes ingen store etniske konflikter som kunne overskygge motsetningen mellom arbeid og kapital – selv om det også fantes det skillelinjer knyttet til geografi, og til religion/kultur (Rokkan 1966). Flere forskere har for eksempel hevdet at det etniske mangfoldet blant arbeiderne i USA var en av årsakene til at fagbevegelsen der ikke klarte å organisere like mange som fagbevegelsen i Europa (for en utfyllende diskusjon av dette, se Asher og Stephenson 1990). Betydningen av etnisk homogenitet og heterogenitet kommer vi tilbake til i kapittel 5. Det sentrale her er dette: Den nye arbeiderbevegelsen maktet i større grad å mobilisere til kollektiv handling i Norden enn i mange andre land. Dette førte i sin tur til politiske endringer.

1.4. Demokratisering og gjennomslag

Disse politiske endringene foregikk gjennom flere kanaler. Mange av de første velferdspolitiske reformene kom fordi de politiske makthaverne så en trussel i den fremvoksende industriarbeiderklassen. Makthaverne erfarte ikke bare at det vokste fram nye industrier, men at det også vokste fram en industriarbeiderklasse med skrale levekår, der mange uttrykte misnøye. Dette kunne innebære en voksende trussel mot den bestående orden. Gjennom 1800-tallet ble denne trusselen hyppig demonstrert ved oppstander og opprør. Paradeeksempelet her er de reformer som den borgerlige tyske førstekansleren Otto von Bismarck innførte. I 1871 innførte han alminnelig stemmerett til den nye alltyske Riksdagen. I 1880-årene kom tre store sosialreformer: syketrygd (1883), ulykkestrygd (1884) og alderstrygd (1889). Dette inspirerte ledere i andre land, slik at andre land i Europa – blant annet de nordiske landene – også innførte sosialtrygder. Overgangen fra et system for å møte og mestre risiko basert på slekt og lokalsamfunn til

et system som ble organisert og etter hvert garantert av staten begynte altså *før* arbeiderne hadde fått særlig politisk makt gjennom parlamentet.

Andre ganger kunne fagbevegelsen presse gjennom politiske endringer direkte, i stor grad gjennom streikevåpenet. Dette var noe man kunne se til langt ut på 1900-tallet. Den islandske historikeren Gudmundur Jonsson publiserte i 2001 en historisk studie av utviklingen i den islandske velferdsstaten på 1900-tallet (Jonsson 2001). Jonsson er tydelig på at mange av de sosiale reformene på Island kom som et direkte resultat av fagforeningens kamp, og *ikke* på grunn av partipolitiske ønsker. På 50- og 60-tallet var det sosialdemokratene som satt med makten på Island. Av ulike årsaker var de likevel mer interessert i å stimulere økonomien enn av å bygge ut velferdsstaten. Den økonomiske støtten til barnefamilier ble innført i 1953, som en måte å løse en stor arbeidskonflikt. Arbeidsledighetstrygden ble innført i 1955, også som resultat av en stor streik i Reykjavik.

Den tredje kanalen, som etter hvert ble sentral for utbyggingen av de nordiske velferdsstatene, var valgkanalen. Gjennom 1800-tallet og 1900-tallet ble de demokratiske rettighetene gradvis utvidet, slik at flere og flere fikk stemme. Norge var først ute med å innføre stemmerett, da Norge gikk i union med Sverige i 1814 og fikk egen grunnlov. Så fulgte Danmark i 1834, da kong Frederik 6 opprettet fire rådgivende «ständerforsamlinger», der sammensetningen skulle avgjøres gjennom valg. I Sverige hadde Riksdagen eksistert som stenderforsamling fra 1527. I 1865 fikk det to kamre, der sammensetningen i andre kammeret ble avgjort direkte gjennom valg. Island var underlagt Danmark fram til tidlig på 1900-tallet. Men da landet fikk større selvstendighet i 1904, innførte man med en gang demokratiske valg (dog med begrensninger på hvem som kunne stemme). Finland var sist ute: Gjennom 1800-tallet var landet underlagt det udemokratiske Russland, men beholdt likevel et riksdags-system man hadde arvet fra tiden da Finland var underlagt Sverige. Men da landet ble selvstendig i 1906, fikk det til gjengjeld en grunnlov som ga stemmerett til flere borgere enn hva som var da var tilfelle i noen de andre nordiske landene: Både menn og kvinner (over 24 år), og uten begrensninger ut fra inntekt og eiendom.

I de andre nordiske landene var nemlig ikke stemmeretten spesielt omfattende i starten, og det var ikke før langt ut på 1900-tallet at Norge, Sverige, Danmark og Island fikk noe i retning av allmenn stemmerett. Stemmeretten ble begrenset ut fra særlig fire faktorer:

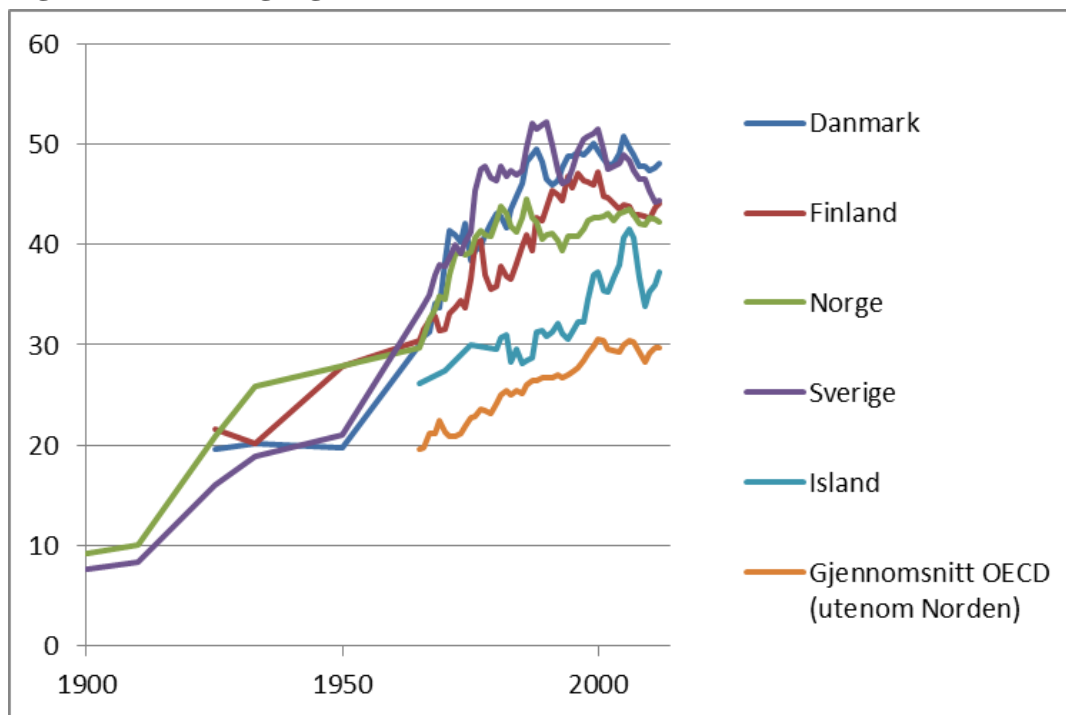
- Kjønn: bare menn fikk lov til å stemme. Kvinner fikk stemmerett i Norge i 1913, Island og Danmark i 1915, og i Sverige i 1919 (men i Sverige fikk ugifte kvinner med en viss formue stemmerett i kommunale valg allerede i 1862).
- Alder: bare personer over en viss alder fikk lov til å stemme. Tendensen har vært en gradvis senking av stemmerettsalderen, fra 24 eller 25 år til det som i dag er vanlig, 18 (det diskuteres om stemmerettsalderen skal senkes ytterligere).

- Inntekt og eiendom: I Norge, Sverige og Danmark var stemmeretten knyttet til inntekt og/eller eiendom da den ble innført på 1800-tallet. I Norge gikk man bort fra eiendomskravet (for menn) i 1900, og i Danmark og Island i 1915. Sverige fikk allmenn stemmerett for menn i 1909, men helt fram til 1945 fantes ulike betingelser knyttet til økonomiske forhold som begrenset stemmeretten.
- Statsborgerskap og botid: med den økende migrasjonen de siste 30-40 årene har dette blitt et viktig spørsmål: Hvor lenge skal en person ha bodd i landet, og må man være statsborger, før man får lov til å stemme? Her er det fortsatt ulike regler mellom de ulike nordiske landene.

Tendensen har likevel vært tydelig: Flere har fått være med å bestemme. Utover på 1900-tallet førte dette ofte sosialdemokratiske partier til makten. Selv om borgerlige politikere i Norden fra tid til annen har hevdet at også de borgerlige partiene bør få noe av æren for at velferdsstaten vokste frem, har de historiske studiene som har vært gjort vist et annet bilde. Tidsskriftet *Scandinavian Journal of History* hadde for eksempel et spesialnummer i 2001, der historikere fra alle de fem nordiske landene skrev artikler om hvordan velferdsstaten vokste fram i deres land (Christiansen og Petersen 2001). Der kommer det fram at de politiske aktørene som kjempet fram velferdsreformene i de aller fleste tilfellene har hatt tilhørighet i arbeiderbevegelsen – enten det har dreid seg om fagbevegelsen, eller om politikere fra de sosialdemokratiske partiene. I mange tilfeller har likevel sosialdemokratene kunne hente støtte for velferdsreformer i partier som har hatt sin velgerbase på landsbygda, og blant bønder og fiskere. Unntaket som bekrefter regelen her er Finland: Det statsbærende partiet gjennom store deler av etterkrigstiden var Centern, og Centern var toneangivende når det gjaldt å bygge opp den finske velferdsstaten. Det er et parti som har hatt mye av sine velgerbase utenfor de urbane strøkene.

Denne utviklingen går det an å tallfeste og beskrive på ulike måter. En enkel måte å gjøre det på er å undersøke hvor stor del av den økonomiske kaka det offentlige forsyner seg av hvert år, gjennom ulike skatter og avgifter. Høyere skatter tyder nemlig på at staten påtar seg flere oppgaver. Jo høyere skattetrykket er, jo mer omfattende er mest sannsynlig innsatsen det offentlige gjør på ulike livsområder. Som vi kan se i figur 1.1., vokste skattetrykket i de nordiske landene vokst jevnt og trutt gjennom 1900-tallet, fram til det snudde på 80- og 90-tallet:

Fig. 1.1: Skatteinngang som andel av BNP



Kilder: *oecd.org* (fra 1965 og utover); *skatteverket.se*: «Statliga skatter under 1900-talet» (s. 289); *SSB*: Økonomisk utsyn 1900-1950 (s. 139); *ekonomifakta.se*.³

Selv om tallene ikke skulle være helt sammenliknbare, kan man likevel avlese samme tendens i alle landene: Gjennom 1900-tallet økte skatteinngangen som prosent av BNP jevnt og trutt. Og som vi ser, er alle de nordiske landene godt over gjennomsnittet i OECD (her viser vi OECD-gjennomsnittet etter at de nordiske landene er trukket fra). Men samtidig kan vi se at tendensen ble brutt på et visst punkt: I både Finland, Sverige og Danmark har skattenivået hatt en jevn nedgang 90-tallet og tidlig på 2000-tallet. Norge er det eneste landet der skattenivået ser ut til å ha økt forsiktig, etter en nedgang mot slutten av 80-tallet. Likevel er det totale skattenivået i Norge fortsatt lavere enn i Danmark. Island på sin side har i hele perioden siden 1960 ligget under nivået i de andre nordiske landene. Men Island var det eneste landet der skattenivået steg jevnt og trutt i hele etterkrigstiden, fram til noe som ser ut som en midlertidig nedgang med finanskrisen i 2007.

Disse tallene sier selvfølgelig ikke alt. Dersom et samfunn bruker mye penger på militærutgifter, for eksempel, kan skattenivået bli høyt - men det vil ikke nødvendigvis føre

³ Det er først fra 1965 og utover at disse tallene blir gode og sammenliknbare, ettersom OECD sine tidsserier går tilbake til det året. Før 1965 har vi dels hentet tallene fra en publikasjon fra det svenske skatteverket, som baserer seg på historiske publikasjoner fra OECD; den svenske nettsiden *ekonomifakta.se*, som igjen baserer seg på boka «Den svenska skattheistorien» av Enrique Rodriguez, og en rapport fra norske SSB fra 1954. Disse kildene gir noe forskjellige tall for årene fram til 1940 (der det har vært ulike tall har vi forholdt oss til tallene fra OECD). For Danmark og Finland har vi ikke funnet tall fra tiden før 1925, og for Island har vi ikke funnet tall fra tiden før 1965.

til en omfattende velferdsstat. Skattenivået sier heller ikke noe om innretningen på velferds- eller helseytelsene. USA bruker for eksempel mer penger på helseutgifter per innbygger enn de fleste land i Europa. Samtidig gir helsevesenet i USA mindre trygghet til innbyggerne ved sykdom enn som er tilfelle i de fleste europeiske land. Likevel er tallene for skattenivået en relativt god indikator for graden av velferd og omfordeling i et samfunn. OECD har nemlig også komparative tall for sosiale utgifter (trygd og helsevesen) som andel av BNP, og for graden av ulikhet i et samfunn (gini-koeffisienten). Vi viser ikke tabeller for de tallene her. Men om man går inn på nettsidene til OECD og finner fram statistikken, ser man at tendensen er den samme i de figurene også.

Det som dermed har skjedd i de nordiske landene, i større grad enn i mange andre land, er at man har gått bort fra et samfunn der de fleste måtte ta hånd om seg og sine. Det har skjedd en radikal omfordeling av sosialt ansvar, der stat og kommune organiserer vesentlige områder av den enkeltes velferd. Dette har også fått som konsekvens at fellesskapets vilje - kanalisert gjennom de demokratiske myndighetene - i dag får påvirke områder der fellesskapets vilje tidligere ikke hadde noe å si. Flere fikk bestemme – og de som fikk bestemme, fikk også bestemme over mer.

1.5. Oppsummering

Dette kapittelet kan oppsummeres slik: En nødvendig årsak til at den nordiske modellen kunne oppstå, var at det var noen som hadde behov for den, og derfor ønsket den – det være seg organiserte forhold på arbeidsplassen, eller statlige velferdsytelser. Men selv om denne årsaken var nødvendig, var den ikke tilstrekkelig: Tross alt er det mange land i verden der mennesker godt kunne tenkt seg mer omfattende velferdsordninger, uten at slike velferdordninger ser ut til å materialisere seg. For at disse behovene og ønskene skulle utløse politisk endring, trengtes det mobilisering. Den mobiliseringen foregikk både gjennom fagbevegelsen og den bredere arbeiderbevegelsen, og gjennom partiene i parlamentet. I Norden førte denne mobiliseringen til at det ble bygd ut en stadig mer omfattende velferdsstat, og at arbeidslivet ble tryggere og mer forutsigbart.

Har dette noen aktualitet i dag? Ja. Fortsatt er det slik at den nordiske modellen bare kan bli opprettholdt dersom det er et tilstrekkelig antall folk som ønsker å beholde den. Politiske preferanser i seg selv er heller ikke nok: Dersom det blir politisk strid om aspekter ved de nordiske modellene, trengs det også mobilisering. Men kanskje har det også noe å si hvilken motstand den nordiske modellen får – altså hvorvidt det er aktører i de nordiske samfunnene som *ikke* har interesse av den omfordelende velferdsstaten man har i dag? Det er tema for neste kapittel.

2 Makt utenfor parlamentet: Arbeid, kapital og stille politikk

I forrige kapittel hevdet vi at noe av grunnen til at den nordiske modellen vokste fram nettopp i Norden, var styrken i mobiliseringen til den brede arbeiderbevegelsen. Men er det hele forklaringen? Den nordiske velferdsstaten var ikke noe som vokste frem gjennom politisk konsensus. Ved flere av korsveiene – innføring av trygderettigheter, mer ordnede forhold i arbeidslivet, rettigheter for kvinner – har det vært aktører og politiske krefter som har kjempet mot det, i det minste innledningsvis. Også i andre land forsøkte fagbevegelse og arbeiderbevegelse å innføre mer universalistiske velferdsordninger, og mer ordnede forhold i arbeidslivet. Men mange steder lyktes de ikke – eller de lyktes i mindre grad enn de gjorde i Norden. Det kan ha dreid seg om hvor mye styrke de selv greide å mobilisere. Men det kan også ha dreid seg om at de møtte sterkere motstand: At aktører som mente at de ikke hadde interesse av velferdsordninger stod sterkere enn de gjorde i Norden.

Mange kjenner for eksempel til det amerikanske detektiv- og sikkerhetsbyrået *Pinkerton* fra Western-filmer eller tegneserier, der byråets representanter ofte er kledd i elegante dresser og har en viss mystikk over seg. Det få kjenner til i dag, er at en av de viktigste inntektskildene til byrået var såkalt *union busting*, betalt av bedriftseierne – å slå ned på fagorganisering, om nødvendig med vold.⁴ Noe tilsvarende finner vi ikke i nordisk historie. Hvorfor? En forklaring er at kapitaleierne i Norden var mer moralske, og satte mer pris på fagorganisering. Men en annen forklaring er at kapitaleierne i USA rett og slett hadde mer makt: Systemet i USA ga dem muligheter for maktbruk de ikke ville hatt i Norden.

En av de mest kjente enkeltstående setningene i norsk og internasjonal samfunnsforskning ble formulert av den politiske sosiologen Stein Rokkan: «Stemmer teller, men ressurser avgjør» (originalen var på engelsk: *votes count, but resources decide*). Rokkan skrev dette i 1966, i det som har blitt en av hans mest kjente artikler (Rokkan 1987 [1966]). Det han uttrykte med den setningen, var at styrkeforholdet mellom ulike grupper utenfor parlamentet ofte var viktigere for hva som ble det politiske utfallet, enn styrkeforholdet mellom partiene på Stortinget. Rokkans tese var enkel: Ulike organisasjoner og grupper kunne bruke makt- og pressmidler mot regjeringen. Da Rokkan skrev artikkelen sin, opererte han med tre primære pressgrupper: Kapitaleierne, representanter for primærnæringene, og arbeiderbevegelsen. Alle disse kunne påvirke beslutningstakerne:

Arbeiderne og andre lønnstakere stoler på den påvirkningskraft de har ved å true med streik og lamme viktige industrier og serviceytelser. Bøndene og fiskerne har

⁴ Se for eksempel wikipedia-artikkelen om byrået, [http://en.wikipedia.org/wiki/Pinkerton_\(detective_agency\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Pinkerton_(detective_agency)) (hentet 25.10.14)

satset mye på å etablere et effektivt apparat for kontroll med produksjon og omsetning: en åpenbar hensikt har vært å øke muligheten til å holde tilbake viktige primærprodukter fra forbrukerne for å tvinge frem fordelaktige avgjørelser om priser og subsidier. Bedriftsledere, industrieiere og finansfolk stoler på sin makt til å avlyse investeringsplaner, holde tilbake sakkunnskap og til å kanalisere sine initiativ til områder utenfor regjeringens og fagforenings kontroll.

(Rokkan 1987 [1966]: 96-97)

Rokkan oppsummerte disse to veiene til innflytelse gjennom to begreper som ble stående. *Den numeriske kanal* eller *valgkanalen* dreide seg om resultatene i valg, som kokte ned til antall stemmer på de ulike partiene. *Den korporative kanalen*, derimot, dreide seg om makten og innflytelsen som utspilte seg utenfor parlamentene. Rokkans teori kan bidra til å forstå hvorfor ulike land utviklet seg forskjellig i etterkant av den industrielle revolusjonen. Det kan rett og slett dreie seg om ressurser og makt: Hvilke grupper hadde størst mulighet til å få sin vilje igjennom? I de fleste politiske saker er det noen som er *for*, og noen som er *mot*. Ut fra Rokkans modell blir det dermed slik: Hvis de som er *mot* har mest makt, vil et forslag mest sannsynlig ikke bli vedtatt. Men hvis de som er *for* har mest makt, kan et forslag ha gode sjanser til å gå gjennom. Streiken blant de ansatte i sporveien i Bergen i 1926, slik Staalesen beskrev den, er et eksempel, selv om det ikke handlet direkte om partipolitikk: De streikende hadde mindre makt enn arbeidsgiveren. Derfor tapte de.

2.1. Svekket kapitalside og svake eliter

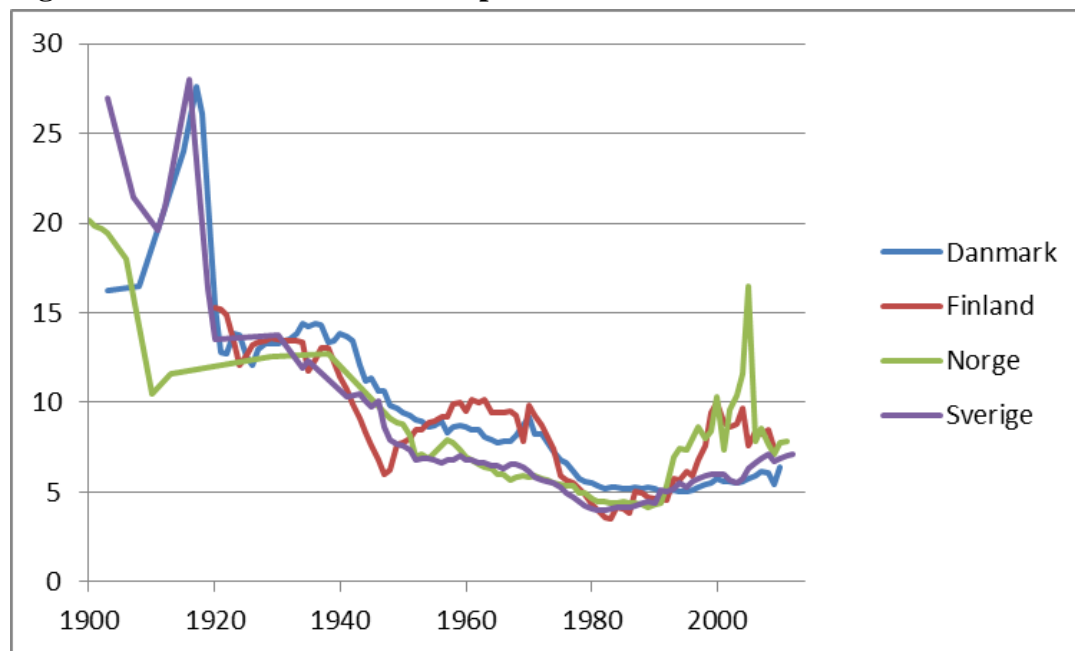
Spørsmålet er derfor om de store velferdsreformene kom i perioder da kapitalsiden var svak – var det da arbeiderbevegelsen hadde mest mulighet til å få sin politikk gjennom? Nettopp det er budskapet i en av de mestselgende akademiske bøkene fra de siste årene, *Kapitalen i det 21. århundre* av den franske økonomen Thomas Piketty (1971-) (Piketty 2014). Han gjør front mot den tese som økonomen Simon Kuznets formulerte i 1950-årene; at langtidstendensen i kapitalistiske industrisamfunn var økende inntektslikhet. Piketty hevder at dette er et forbigående fenomen: Ulikheten økte i industrikapitalismens første århundre, for så å flate ut etter ødeleggelsene som fulgte verdenskriger og kriser. Den periode Kuznets studerte, var ikke representativ for den langsiktige utviklingen. Og nå er ulikheten tilbake. Den vokser, både fordi avkastningen på kapital øker mer enn avkastningen av arbeid, og ved at lønnsforskjellene mellom folk øker. Særlig ved at de aller rikeste, enten det er de øverste ti prosent eller den øverste ene prosenten, øker sine formuer.

Det har bare vært to perioder der ulikheten sank: Etter første verdenskrig, og etter andre verdenskrig (Piketty 2014: Kap. 3). Piketty går ikke dypt inn på de historiske årsakene til

dette. Men han antyder at det delvis handlet om at kapitaleiere opplevde store økonomiske tap under krigen. Men det handlet også om at statene nasjonaliserte eiendom for å skape en sterk krigsøkonomi, og at man økte skattene for å skaffe staten nok inntekter. I Pikettys bok står det svært lite om fagbevegelsen, og svært lite om politiske dynamikker. Det er likevel påfallende at det er i de to periodene at arbeiderbevegelsen begynte å få gjennomslag for sine krav, i mange land i verden. Det Piketty antyder som forklaring, er at nasjonaliseringen og skattleggingen av elitene under verdenskrigene skapte selvforsterkende dynamikker: Det utjevnet maktforholdene, og gjorde det mulig for lønnstakerne å få en større del av kaka også i årene som fulgte.

I Pikettys bok finnes det ikke detaljerte figurer for hvor sterkt kapitalen har stått i Norden de siste 100 årene. Men man kan få et hint ved å se på en tabell over hvor stor andel av lønnsinntektene som har tilfalt den rikeste prosenten av befolkningen (dette inkluderer altså ikke kapitalinntekter). Tabellen er hentet fra World Top Income Database, som er utarbeidet av Piketty og noen av hans samarbeidspartnere. Der er det tall for Norge, Sverige, Finland og Danmark, men ikke for Island:

Fig. 2.1: Inntektene til den rikeste prosenten



Kilde: World Top Income Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>

Som vi ser av tabellen, er figuren tydelig for alle landene etter andre verdenskrig: Fra og med 1939/1940 synker inntektsandelen for den rikeste prosenten i alle landene (for Finlands del finnes ikke tall før 20-tallet). I Sverige og Danmark kan man se et enda brattere fall midt under første verdenskrig, i 1916. I Norge ser man derimot en økning i inntektene til den rikeste prosenten under første verdenskrig. Det forklarer den svenske

økonomen Daniel Waldenström med at de rikeste personene i Norge før krigen var de som drev med shipping. Etersom Norge kom direkte med i krigføringen, og det var stort behov for shipping under krigen og i årene etterpå, fikk de store fortjenester, mens handelsmenn og fabrikkere tapte relativt sett (Waldenström 2009: 139).

Men igjen blir spørsmålet hvorfor Norden skiller seg ut. Hvorfor har ulikheten økt enda mer i andre land enn i Norden? Verdenskrigene gikk ut over kapitaleierne i de fleste land i verden, ikke bare i Norge. Også dette er noe som kan ha dype historiske røtter. Velferdsstatsforskerne Alesstalo, Hort og Kuhnle (2009) nevner for eksempel at de økonomiske elitene tradisjonelt stod svakere i de nordiske landene enn i mange andre europeiske land. Dette hadde å gjøre med hvilken geografisk og politisk posisjon de nordiske landene hadde i det internasjonale systemet: De befant seg i periferien av Europa – det var ikke i de nordiske byene at den store makten samlet seg. Bøndene og fiskerne var i større grad selveiende, og ikke underlagt godseieren eller føydalherren, slik vi skrev i kapittel 1. Det betyr at maktforholdet i utgangspunktet var jevnere i Norden enn mange andre steder. Mens arbeiderbevegelsen hadde et vanskelig utgangspunkt i land der kapitaleierne var svært sterke, så var utgangspunktet deres lettere i de nordiske landene. De siste årene har imidlertid tendensen snudd – kapitalsiden har blitt sterkere, også i Norden.

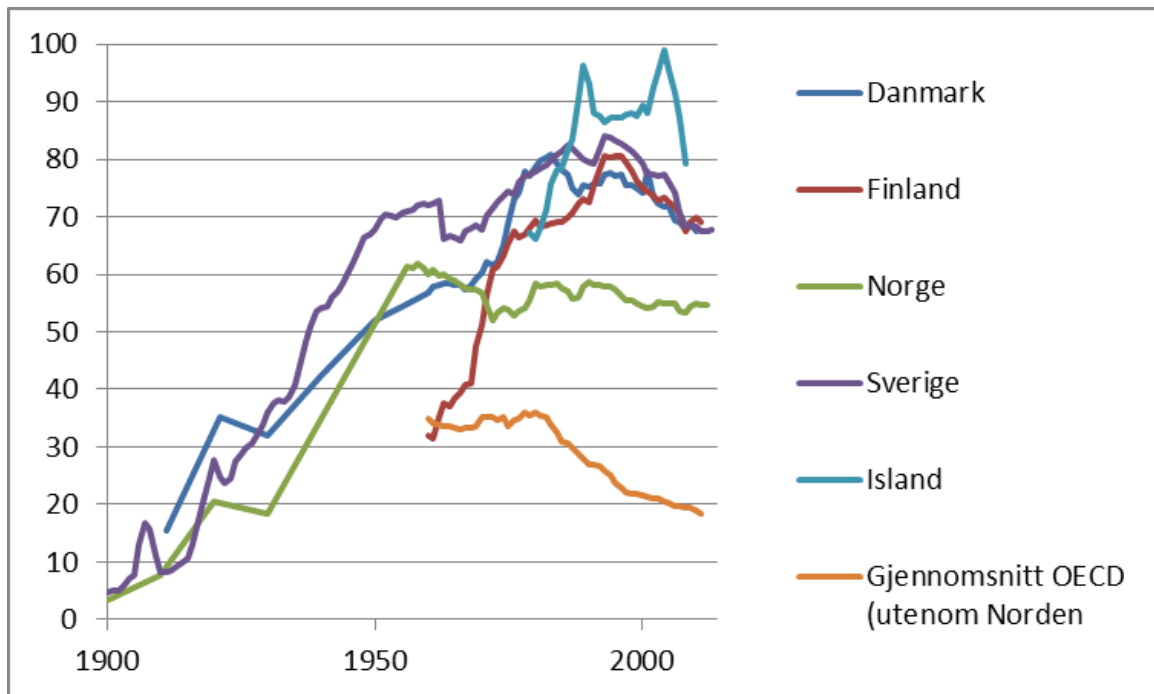
2.2. Svingninger i fagorganiseringen og politiske utfall

Samtidig må det understrekes at tesen vi lanserer her, der Piketty møter Rokkan, nok må undersøkes enda grundigere før man kan trekke sikre konklusjoner. Den eneste grundige empiriske undersøkelsen vi kjenner til om dette er fra USA. Slik vi nevnte i avsnitt 1.3., undersøkte de amerikanske statsviterne Martin Gilens og Benjamin Page nylig hvilke grupper som så ut til å ha fått gjennomslag i amerikansk politikk (Gilens og Page 2014). Det gjorde de ved å lage en stor database over spørsmål fra amerikanske spørreundersøkelser fra de siste 30 årene. Undersøkelsene de tok med, var undersøkelser der man stilte klare ja/nei-spørsmål om politiske saker som *senere* skulle opp i senatet eller kongressen. De tok også bare med undersøkelser som hadde med opplysninger om respondentenes inntekt. Dermed kunne de vise, med et klart statistisk belegg, at det neste utelukkende var holdningene hos de økonomiske elitene som fikk gjennomslag. Det vil si: Beslutningstakerne stemte svært ofte i tråd med det som var holdningen hos den rikeste tiendedelen av respondentene, selv om det skulle være flertall mot i befolkningen som helhet. Holdningene til folk i middelklassen og arbeiderklassen så bare ut til å få gjennomslag i de tilfellene der de stemte overens med holdningene til de økonomiske elitene (ibid.).

Det er imidlertid ikke sikkert at at man kan overføre erfaringer fra USA til Europa. Så vidt vi kjenner til har det bare vært gjort en europeisk studie som minner om studien til Gilens og Page, og den konkluderte med at at de europeiske politikerne så ut til å være

relativt responsive overfor trender i folkemeningen (Adams og Ezrow 2009). Det kan igjen ha å gjøre med styrkeforholdene i samfunnet: Den økonomiske ulikheten er større i USA; kapitaleierne står sterkere, og fagbevegelsen står svakere enn i Europa. I den nordiske konteksten er det så langt ingen som har undersøkt dette systematisk. Foreløpig kan vi bare se etter korrelasjoner – altså fenomener som opptrer noenlunde samtidig med hverandre. En slik korrelasjon er hvordan fagorganisering kan henge sammen med politiske utfall. Figur 2.2. viser hvor stor prosent av arbeidsstyrken som har vært fagorganisert i de ulike nordiske landene:

Fig. 2.2. Prosent fagorganiserte av arbeidsstyrken over tid



Kilder: oecd.org (fra 1960 og utover), Donado og Wälde (2012) for 1900 til 1960 (de har ikke med Island).

Hvis man sammenlikner denne figuren med figur 1.1. i avsnitt 1.4, som viste skatteinngangen i de nordiske landene, ser man at linjene har stor grad av overlapp. I periodene der pila for fagorganisering snur, ser det også ut som skatteinngangen flater ut – i det minste etter noen år. Norge er det landet der pila for fagorganisering først flater ut, og det er også det landet der skatteinngangen først flater ut. Island er det eneste landet der fagorganiseringen økte helt inn på 2000-tallet, og det er også det eneste landet der skatteinngangen så ut til å øke helt inn på 2000-tallet. Men dette er fortsatt bare korrelasjoner – sikre konklusjoner kan vi ikke trekke.

2.3. Mekanismer for påvirkning

Dersom det er en slik sammenheng som vi her antyder, kan det likevel være verdt å dvele ved hvilke mekanismer som gjør at det er en slik sammenheng. I samfunnsforskningen er det en lang tradisjon for å studere hvilken innflytelse aktører med økonomisk makt kan ha over politikken. Her holder det å nevne tidlige samfunnskritikere som Karl Marx og Gaetano Mosca, Rudolf Hilferdings studier av finanskapitalen (han lanserte begrepet «den organiserte kapitalisme»), Antonio Gramscis studie av intellektuelt hegemoni, Adolf Berle og Gardiner Means *The Modern Corporation and Private Property* (1932), C. Wright Mills bok om *The Power Elite* (1956), John Kenneth Galbraiths *The New Industrial State*, Paul Baran og Paul Sweezys kritiske *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order* (1966), og Daniel Bells *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1976). Disse verkene – og en rekke andre – har tatt for seg hvordan moderne korporasjoner utøver sin makt, enten det er for å fremme bruken av bestemte legemidler og vaksiner, eller for å bekjempe forbud mot røyking eller begrense bruken av sukker. Andre har tatt for seg nykolonialisme, ved at multinasjonale selskaper flyttet inn der de gamle kolonimakter trakk seg ut.

Et sentralt utgangspunkt i mange av disse studiene er at formuer og økonomisk makt ikke bare samles på private hender. Samfunnet består av to slags aktører – fysiske personer av kjøtt og blod, og juridiske personer som også kan samle og konsentrere økonomisk makt. De har vokst ikke bare i antall, men også i størrelse og utbredelse. Og til forskjell fra fysiske personer, kan de være på flere steder på engang – i underavdelinger i mange land og med operatører på flere kontinenter. Selskaper som Microsoft og Nokia, som General Electric og Ericsson, som Alibaba og Bang Olufsen er globale aktører. De opererer ikke bare på markedet, men også i politikken, både for å påvirke rammebetingelser og spesialvilkår. De stiller ikke til valg – men de kan gi politiske partier sin støtte. De kan være med i næringsorganisasjoner – men kan like gjerne opptre alene. Hvordan skjer denne innflytelsen?

Økonomiske og politiske pressmidler

En sentral måte å utøve innflytelse på, er å bruke økonomiske trusler eller pressmidler. Både arbeidsgivere og arbeidstakere har mulighet til å bruke økonomiske pressmidler overfor beslutningstakere. Arbeidstakere kan true med streik, mens kapitaleiere kan true med å flytte produksjonen utenlands, for eksempel.

I Norden har vi flere i mange tilfeller sett at fagbevegelsen har vært en direkte årsak til at bestemte politiske veivalg har blitt tatt. Den islandske historikeren Gudmundur Jonsson publiserte i 2001 en historisk studie av utviklingen i den islandske velferdsstaten på 1900-tallet (Jonsson 2001). Jonsson er tydelig på at mange av de sosiale reformene på Island kom som et direkte resultat av fagforeningens kamp, og *ikke* på grunn av partipolitiske ønsker. På 50- og 60-tallet var det sosialdemokratene som satt med makten

på Island. Av ulike årsaker var de likevel mer interessert i å stimulere økonomien enn av å bygge ut velferdsstaten. Den økonomiske støtten til barnefamilier ble innført i 1953, som en måte å løse en stor arbeidskonflikt. Arbeidsledighetstrygden ble innført i 1955, også som resultat av en stor streik i Reykjavik. Men man trenger ikke gå så langt tilbake i tid for å se eksempler på at fagbevegelsen kan ha direkte politisk innflytelse. I Norge var det stor debatt om sykelønnen i den første perioden til den rødgrønne regjeringen til Jens Stoltenberg, fra 2005 til 2009. Regjeringen la fram et forslag om kutt i sykelønnen i 2006. Det førte til sterke protester, både fra medlemmer i regjeringspartiene og representanter for fagbevegelsen og arbeidslivet. Den daværende LO-lederen Gerd-Liv Valla mobiliserte sterkt mot forslaget, og regjeringen trakk det til slutt. Den allmenne oppfatningen var at aktivismen til Valla og fagbevegelsen var avgjørende for at regjeringen måtte trekke forslaget.

Men det er for snevert å forstå denne type aktivisme i fagbevegelsen som rent «økonomisk», selv om man benytter seg av trusler som streik. Slik aktivisme – og slike trusler – har også et politisk element: Ved å mobilisere mot en regjering eller et parti, kan fagbevegelsen også påføre politikerne en politisk kostnad – ved at de mobiliserer velgere og borgere mot dem. Det samme kan man se fra kapitalsiden: Også næringslivet og bedriftseiere kan mobilisere for eller mot en viss politikk gjennom økonomiske og politiske trusler.

Sosialisering og normer

Dernest er det mye som tyder på at fagbevegelsen har vært viktig for å kanalisere politisk engasjement hos arbeidere og andre fagorganiserte inn på venstresiden. Slik vi skrev i kapittel 1, er det ikke slik at de behovene eller interessene man har automatisk fører til bestemte holdninger. For eksempel er det ingen automatikk i at personer som har økonomisk egeninteresse av fordeling utvikler venstreorienterte holdninger. Det ser man blant annet demonstrert når betydelige deler av arbeiderklassen stemmer på høyrepopulistiske partier over hele Europa, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5. Veien fra behov og økonomiske interesser til politiske holdninger og oppfatninger går ofte via sosialisering – interaksjon med andre, samtale, utvikling av felles politiske normer. Etersom den organiserte fagbevegelsen har vært tilhenger av ordnede forhold i arbeidslivet og en omfordelende velferdsstat, har medlemskap i fagforeningen antakelig vært en viktig faktor som har sosialisert arbeidstakere inn i normer som støtter den nordiske modellen. Dette ble nylig påvist i en grundig statistisk studie av partipolitiske preferanser hos arbeidere i Europa: De som var medlemmer i en fagforening, hadde betydelig lavere sjans for å stemme på et høyrepopulistisk parti enn de som ikke var medlemmer i en fagforening, også kontrollert for andre faktorer (Kriesi et. al. 2012). Når fagforeningene går tilbake og mister oppslutning på ulike arbeidsplasser, blir det dermed færre som sosialiseres inn i den politiske venstresiden.

Men sosialisering skjer ikke bare i fagbevegelsen. I flere land har man sett at økonomiske interessegrupper investerer i tenketanker, som også fungerer som sosiale møteplasser. I Norge og Sverige man kan nevne tenketankene Civita og Timbro som eksempler. Dette er institusjoner som henter mesteparten av sin finansiering fra givere i næringslivet. Begge disse tenketankene har lagt vekt på å bygge ut sosiale og intellektuelle møteplasser for personer fra politikk, næringsliv, forskning og media. I Norge har Civita gjennom flere år drevet Civita-akademiet, der ungdomspolitikere og andre interesserte har hatt mulighet til å møtes for å lære om politikk, samfunn og ideologi. Også Timbro har hatt lignende arrangementer. Så vidt vi kjenner til, er det ikke gjort noen forskningsarbeid som undersøker hvilken betydning dette har hatt for utviklingen i det politiske landskapet i Norge og Sverige. Det man imidlertid har sett, er at flere av sentrumpartiene i Norge og Sverige har beveget seg mot høyre de siste årene. I Sverige har både Folkpartiet, KD og Centern fått en mer tydelig borgerlig identitet, for eksempel. I Norge har Venstre gått til høyre i flere spørsmål, blant annet når det gjelder regulering av arbeidslivet. Det man også har sett, er at mange av politikere som har vært viktige i disse politiske prosessene har vært innovent i Civita og Timbro – for eksempel sentrale unge politikere i Centern i Sverige, og i Venstre i Norge. Island er også et interessant eksempel: I Island var det ekstra mange personer i den politiske og økonomiske eliten som har vært knyttet til Mont Pelerin Society, nettverket som ble startet av Friedrich Hayek for å spre nyliberale økonomiske tanker. Personer i dette nettverket ble sentrale i utviklingen av Islands økonomiske politikk på 90- og 2000-tallet.⁵ David Oddson, som var statsminister fra 1991 til 2004, holdt for eksempel et foredrag på et seminar Mont Pelerin Society arrangerte på Island i 2005. Han avsluttet foredraget slik:

«I would indeed like to conclude by saying that we must never forget our principles. The compromises are made precisely to further our principles. When Milton Friedman came to Iceland in 1984, he held a press conference. A reporter asked him, perhaps ironically, whether he had a solution to Iceland's problems in one word. Friedman said: Yes, I have. The reporter asked, what this word was. Friedman did not hesitate: «Freedom». In Iceland, we have tried to take his advice.»

(Oddson 2005: 9)

Dette nettverket ville antakelig ikke hatt like stor innflytelse og like stor nedslagskraft, dersom det ikke var for støtten det fikk fra næringslivet. Men også fagbevegelsen har finansiert tenketanker: I Norge har man blant annet Manifest, Agenda

⁵ Se for eksempel wikipedia-siden om den islandske professoren Hannes Hólmsteinn Gissurarson, som satt i styret for Mont Pelerin Society gjennom flere år: «The group became very influential within the Independence Party in the late 1970s and onwards [...] The group is widely seen as having made the Independence Party much more libertarian than it used to be. Hannes is a personal friend of Davíð Oddsson and served as his informal adviser during his 13 years as Prime Minister of Iceland, 1991–2004» (http://en.wikipedia.org/wiki/Hannes_Hólmsteinn_Gissurarson#Influence, hentet 3.11.14). Takk til Lars Mjøset for tips om dette.

og Res Publica, i Sverige har man blant annet Arenda idé. Også disse tenketankene har lagt vekk på å arrangere møteplasser, kurs og seminarer. Slike møteplasser kan være med på å sosialisere ulike samfunnsaktører inn i visse måter å se verden på.

Slik tilfellet er med sosialisering inn i normer, fungerer som oftest slik sosialisering gjennom både kognitive og sosiale mekanismer (se blant annet Hernes 2012). På den ene siden handler det om at enkeltmennesker blir eksponert for idéer, tanker og ideologier, og dermed kan bli intellektuelt overbevist om det ene eller det andre standpunktet. Men det handler også om sosiale fellesskap: Mennesker har en tendens til å tilpasse sine meninger til den gruppen man tilhører eller ønsker å tilhøre. Det har derfor noe å si hvem som er de såkalte *signifikante andre*, altså de menneskene man gjerne ønsker å høre til med. Dersom man har blitt en del av et miljø der visse meninger anses som mer verdifulle enn andre, vil man gjerne tilpasse seg dette – ofte uten å være klar over det selv.

Kampen om den offentlige mening

Kampen om tankene foregår imidlertid bare ikke i det små, gjennom sosialisering i mindre fellesskap. Også i den offentlige debatten foregår det en kamp om tankene og om virkelighetsoppfatningen, der aktører med økonomiske interesser forsøker å sette sitt avtrykk. Tenketankene er allerede nevnt: De produserer rapporter, notater og kronikker, og har medarbeidere som er betalt for å delta i den offentlige debatten. Slik kan tenketankene være med på å definere hva både vanlige folk og politikere oppfatter som de viktige spørsmålene, og eventuelt hva som er de beste svarene. I Norden har det også vært en tradisjon for at politiske partier og interessegrupper driver medievirksomhet, slik som aviser eller tidsskrift – selv om det er mindre av det i dag enn tidligere.

Men kampen om opinionen skjer ikke bare gjennom tenketanker eller medier. Man kan også nevne finansiering av forskning: Både arbeidsgiverorganisasjoner og fagforeningen kan finansiere forskningsoppdrag. Det betyr ikke at forskning som blir finansiert på denne måten er bestillingsverk, eller at konklusjonene er gitt i utgangspunktet. Men den som betaler forskningen kan bestille en problemstilling – altså *hva* det skal forskes på. Vi kan ta et hypotetisk eksempel, og tenke oss at en kommune ønsker å bygge ut en kontroversiell demning. To ulike oppdragsgivere kan her velge å finansiere forskning som ser på det samme caset, men som nærmer seg det med ulike problemstillinger. Oppdragsgiver 1 kan tenkes å finansiere et prosjekt som ser på økonomiske effektene byggingen av demningen kan ha. Oppdragsgiver 2, derimot, vil kanskje finansiere et prosjekt som vil undersøke hvordan denne demningen vil påvirke den lokale identiteten. I begge tilfellene kan forskerne som får oppdraget utføre forskningen på en metodiske tilfredsstillende måte, og komme med svar som ikke var pre-definert av oppdragsgiveren. Likevel kan det få noe å si for den offentlige debatten: Dersom det bare var ett av forskningsoppdragene som hadde mulighet til å bli finansiert, for eksempel, ville de mest

sannsynlig preget den offentlige debatten på forskjellige måter. En tung forskningsrapport som drøftet de økonomiske virkningene, kunne komme til å dreie debatten i retning av økonomiske spørsmål. En tung forskningsrapport som drøftet virkningen demningen kunne ha på den lokale identiteten, kunne dreid debatten i en annen retning. Også på denne måten har styrkeforholdene mellom arbeid og kapital noe å si: Dersom fagbevegelsen står økonomisk sterkt, vil den være i stand til å finansiere mer forskning på problemstillinger den er opptatt av. Tilsvarende med kapitalsiden: Jo sterkere den står, jo mer vil den ha mulighet til å finansiere forskning på problemstillinger de er opptatt av.

Lobbyisme og stille politikk

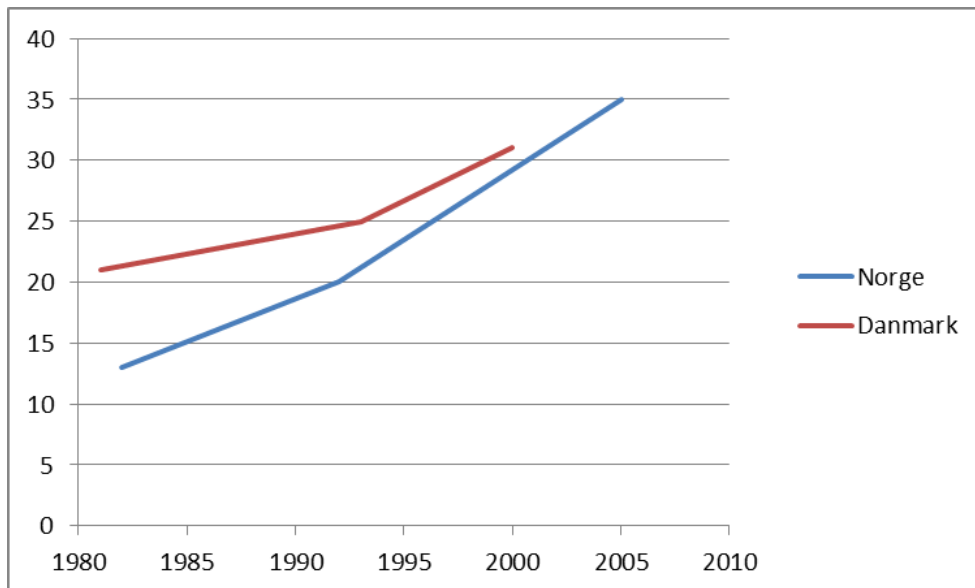
Men kampen om tankene og verdensbildet foregår ikke bare i offentligheten. Den foregår også på det politiske bakrommet. En relativt ny undersøkelse av hvordan innflytelse utøves er gjort av statsviteren Pepper Culpepper (Culpepper 2011). Han tok for seg hvordan politikken for reguleringen av *fiendtlige oppkjøp* mellom bedrifter utviklet seg i Japan, Frankrike, Tyskland og Nederland. Et «fiendtlig oppkjøp» innebærer at én bedrift kjøper en annen for å restrukturere eller legge den ned. Ofte vil de ansatte i en bedrift ha interesse av at slike oppkjøp blir strengt regulert, ettersom jobbene deres da er tryggere. I disse fire landene blir dette regulert på ulike måter. Culpepper viser hvordan politikken ble til: I hvert av landene fikk bedriftslederne sin vilje igjennom, uten alt for store endringer. Men ettersom bedriftslederne hadde ulike preferanser i disse landene, ble det politiske utfallet ulikt.

Culpepper introduserer begrepet *quiet politics* – stille politikk – for å beskrive fellestrekkene i de politiske prosessene. Bedriftslederne fikk sin vilje gjennom fordi spørsmålet om fiendtlige oppkjøp aldri ble politisert, og politikere dermed ikke måtte forholde seg til en kritisk opinion. De økonomiske ressursene ble utslagsgivende fordi bedriftslederne kunne betale lobbyister for å påvirke politikere. Men det skyldtes også at mange politikere ikke hadde ekspertkunnskap om økonomi, eller om den kronglete jussen som gjerne omgir fiendtlige oppkjøp. Derfor stolte de gjerne på bedriftslederne og deres lobbyister, siden de regnet med at de forsto økonomien og jussen bedre enn dem selv.

Har det blitt mer eller mindre lobbyisme i Norden de siste tiårene? Den norske statsviteren Hilmar Rommetvedt har sammen med samarbeidspartnere studert hvordan interessegrupper i Norge og Danmark forholder seg til myndighetene (Christiansen og Rommetvedt 1999, Rommetvedt 2005, Rommetvedt et. al. 2013). Han fant at på 1980- 90-tallet ble langt færre formelle samarbeidskanaler mellom myndighetene og interessegruppene, i både Norge og Danmark. Fram til slutten av 70-tallet var Norge og Danmark i stor grad *korporative* politiske systemer, der interessegrupper ble tatt med på råd når myndigheter og politikere utviklet politikk. Fra og med 80-tallet, derimot, virker det som om interesseorganisasjonene i

mindre grad ble inkludert i politikktutviklingen⁶. Men det man fikk mer i samme periode, var uformell lobbyvirksomhet. Rommetvedt og hans danske kolleger foretok en surveyundersøkelse blant 170 interesseorganisasjoner i Norge og 269 i Danmark. De ble spurt om hvor ofte de hadde kontakt med noen i parlamentet, regjeringen, byråkratiet, osv. Figur 4.2 viser andelen av organisasjonene som oppga at de hadde vært i kontakt med noen i parlamentet minst en gang i måneden:

Figur 2.3 Andelen interesseorganisasjoner som har hatt kontakt med noen i parlamentet minst en gang i måneden



Kilde: Rommetvedt. et. al. 2013

Figuren viser en tydelig økning, fra 15-20 prosent til 30-35. Figuren sier ikke noe om hvilke organisasjoner som driver mest lobbyvirksomhet, eller hva lobbyvirksomheten dreier seg om, men tyder på at lobbyvirksomhet har økt, og at innvirkning dermed later til å blitt mer uformell. Men det figuren viser, er at det ble mer og mer lobbyvirksomhet utover 80-, 90- og 2000-tallet. I en av artiklene tolker Rommetvedt dette som et uttrykk for at interesseorganisasjonene hadde fått *mindre* makt, fordi de måtte forholde seg til et mangfold av aktører og interessegrupper og derfor måtte argumentere mer generelt for sine standpunkter (Rommetvedt 2005). Men legger man vekt på de argumentene som har blitt hevdet av blant annet Galbraith og Culpepper, kan økningen i uformell lobbyisme snarere føre til at beslutninger treffes uten noe særlig oppstuss. Da kan konklusjonen bli den motsatte av Rommetvedts: Jo mer uformelle kanaler for innflytelse, jo mer innflytelse vil lobbyistene få. Formell behandling vil si åpen behandling og dermed risiko for politisering. I åpne kanaler

⁶ Indikatoren Rommetvedt og hans kolleger brukte var hvor mange komiteer som ble nedsatt i Stortinget og Folketinget der interesseorganisasjoner fikk være med.

kan man ikke skjule sine spor.

For de nordiske landene blir denne tendensen blitt forsterket gjennom styringen som foregår i EU-systemet. I en artikkel som ble skrevet i fellesskap av politiske journalister fra de europeiske avisene *The Guardian*, *Le Monde*, *El Pais*, *Süddeutsche Zeitung* og *La Stampa*, kom det fram at det til enhver tid befinner seg rundt 30000 lobbyister i Brussel (The Guardian, 8.5.2014). Det er bare så vidt færre enn det totale antallet som er ansatt av Europakommisjonen, 31000. Journalistene bak undersøkelsen estimerte at lobbyistene påvirker omlag tre fjerdedeler av lovgivningen i EU. Også nordiske interesser – både bedrifter, organisasjoner og byer – har sine utsendinger der for å overvåke og påvirke. Men folk flest er lite orientert om hva som er til behandling og avgjørelse. Det finnes ennå ikke noen pan-europeisk offentlighet, der europeiske politikere må forholde seg til folkemeningen. Det er nemlig liten politisk debatt i offentligheten om vedtakene som blir gjort i Europakommisjonen og i Europaparlamentet. Politikken er mer stille, for å bruke Culpeppers uttrykk: utenfor offentlighetens søkelys, slik at lobbyistenes innvirkning blir større.

Et eksempel er da EU skulle vedta et nytt tobakksdirektiv i 2013. Da benyttet tre av verdens største tobakkselskaper – Philip Morris, British American Tobacco og Japan Tobacco – omtrent 200 representanter og omlag tre milliarder euro til en motoffensiv over fire uker. Da *The Guardian* skrev om saken senere hadde Philip Morris lyktes i ett av sine mål: å få utsatt direktivet.⁷ De hadde fått utsatt avstemningen om de nye reguleringene. Det kom også fram, i et internt dokument fra Philip Morris som Guardian hadde fått tak i, at selskapet ville forsøke å plante kronikker og kommentarer i pressen som var negative til de nye reguleringene. Denne innflytelsen ble senere dokumentert av kvantitative samfunnsforskere ved Oxford, som brukte nyskapende statistiske teknikker for dokumentanalyse til å spore hvordan EUs lovgivning gradvis hadde nærmet seg formuleringene i tobakkselskapenes dokumenter (Costa et. al. 2014).

I denne sammenheng er det derfor interessant at det er kommet en diskusjon om i hvilken grad lobbyister skal registrere seg og om parlamentarikere skal måtte oppgi hvem de har kontakt med for å sikre demokratisk åpenhet. Så langt har ulike land valgt ulike løsninger.⁸

Kapital-lekkasje

I den senere tid har vi også sett en annen tendens som forrykker maktbalansen i samfunnet i favør av dem som kan betale. Det kan kalles *kapital-lekkasje*: De demokratiske organene lekker politisk kapital over til den økonomiske kapitalen. I samfunnsforskningen har man innført begreper for ulike typer kapital, forstått som ressurser man har som kan hjelpe seg. Humankapital er ferdigheter og evner den enkelte har knyttet til sin person og kan ta med seg dit en drar. Sosial kapital refererer til den tillit og de nettverk man kan mobilisere og trekke veksler på. Politisk kapital er brukt om den godvilje, det renommé og den innvirkning en har hos andre

⁷ Se http://www.tobaccotactics.org/index.php/EU_Tobacco_Products_Directive_Revision

⁸ For en kort oversikt, se http://en.wikipedia.org/wiki/Lobby_register

innen det politiske system eller hos publikum, og man kan bruke til å påvirke deres valg. Da President George Bush ble president for andre gang i 2005, uttalte han: «I earned capital in the campaign, political capital, and now I intend to spend it. It is my style» (BBC, 20.01.2005). Utfallet av valget hadde gitt styrke i kongressen og oppslutning nok til at han kunne oppnå mer av det han ville.

I de nordiske land er det mange personer som bygger opp politisk kapital i løpet av sine politiske karrierer. De får nettverk, de får status, de blir kjent med personer med makt, og de lærer seg hvordan systemet fungerer. Denne politiske kapitalen har de hentet via velgerne. Ved å bli valgt eller knyttet til det politiske system som statsråder, statssekretærer eller rådgivere, bygger de opp sin politiske kapital, sin kompetanse og sine nettverk. For å si det metaforisk: Velgerne investerer direkte eller indirekte politisk kapital i visse personer som de så kan tilegne seg. De senere år har man sett en utvikling der flere og flere av dem som har tilegnet seg folkevalgte eller andre politiske verv, senere tilbyr denne kapitalen til næringslivet eller til aktører som kan betale. I Norge fremstår PR-byrået First House det paradigmatisk eksempelet: Byrået har rekruttert en stor del av staben sin fra det politiske etablissementet, og fra hele skalaen av politiske partier. Tidligere statsråder, statssekretærer og stabssjefer fra det øverste politiske nivået jobber nå i byrået, og selger tjenester – politisk innvirkning og informasjonsrådgivning – til dem som kan betale. Aftenposten avslørte for eksempel i vår at First House hadde kontaktet internasjonale energiselskaper, og reklamerte med at deres stab bestod av tidligere politiske ansatte på topp-nivå. I brevet tilbød First House hjelp med å omgå investeringsreglene til Oljefondet, slik at energiselskapene ikke skulle bli svartelistet (Aftenposten 30.05.2014).

Det som skjer slike tilfeller er altså at det demokratiske system lekker politisk kapital over til de aktørene som er villige til å betale. Ser man på lobbysekskapenes regnskaper, viser de en betydelig vekst. Dermed kan økonomisk kapital konverteres til politisk kapital.

2.4 Oppsummering: Selvfosterkende sirkler

I tillegg til mekanismene vi har gjennomgått her, er mye forskning som viser at fagbevegelsen har hatt en indirekte effekt på ulikheten i samfunnet (for en gjennomgang av forskningen, se Töngür og Elveren 2014). Årsaken er at fagbevegelsens lønnskrav har en tendens til å hjelpe de lavtlønte mer enn de høytlønte. For det første har de høytlønte ofte større forhandlingskraft i seg selv: De har en kompetanse som er ettertraktet, og kan derfor lettere forhandle seg fram til høy lønn, også uten en fagforening i ryggen. I sammenslutninger som organiserer både høyt- og lavtlønte pleier dessuten lønnskravene være noe skeive til fordel for de lavtlønte. Dermed blir resultatet av sterke fagforeninger at ulikheten i samfunnet generelt blir mindre.

En måte å forstå de ulike tendensene og mekanismene vi har gjennomgått i kapitlet, kan være at økonomisk ulikhet – og innflytelsen til arbeid og kapital – ofte vil fungere som

selvforsterkende sirkler. Dersom fagbevegelsen står sterkt, har den mulighet til å påvirke politikken, finansiere tenketanker, med mer. Det kan i sin tur føre til en politikk som er fagforeningsvennlig, og som får flere til å fagorganisere seg. Dermed blir flere sosialisert inn i politiske holdninger som støtter en omfordelende velferdsstat. Men også motsatt: Dersom kapitalsiden står sterkt, kan den gjøre det samme: Finansiere forskning eller tenketanker, konvertere økonomisk kapital til politisk kapital, påvirke opinionen – og slik endre politikken. Det kan lede til en politikk som er mindre fagforeningsvennlig, for eksempel, noe som vil forsterke tendensen til at personer *ikke* blir sosialisert inn i sosialdemokratiske holdninger.

Slik vi viste i avsnitt 2.1. og 2.2., har tendensen de siste årene vært at styrkeforholdet mellom arbeid og kapital har endret seg. Fagforeningene har blitt svakere, ulikheten har økt, og kapitaleierne har fått mer å rutte med relativt til andre. Spørsmålet er hvordan dette vil påvirke den nordiske modellen i årene fremover.

3 Institusjoner som forsikrer seg selv

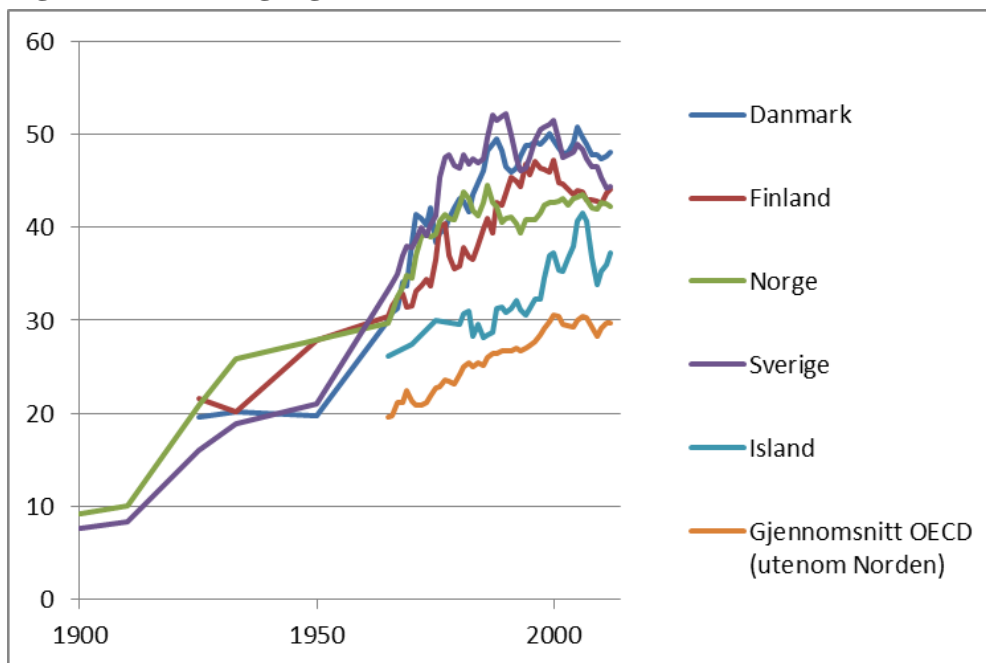
I dette kapittelet vender vi tilbake til temaet fra det første kapittelet, nemlig påvirkningen som skjer gjennom valg og politiske organer. Slik vi understreket i forrige kapittel, blir samfunnsutviklingen også påvirket av maktforhold og innflytelse utenfor de parlamentariske kanalene. Samtidig er det liten tvil om at valg og styrkeforhold mellom partiene i parlamentene fortsatt er avgjørende for retningen samfunnet beveger seg i. I det første kapittelet var hovedfokuset på perioden fram til andre verdenskrig. Tendensene vi gjennomgikk – samfunnsendring, behov og mobilisering – har likevel relevans i dag også. Her er derimot det historiske fokuset på de samfunnsmessige endringene som har foregått i Norden etter andre verdenskrig: Velstandsøkningen, utdanningsekspløsjonen og kvinnenes inntog i arbeidslivet. Hva gjorde dette med behovene folk hadde? Fikk folk mindre behov for velferdstjenester og en sterk stat? Hva har avgjort hva folk stemmer på?

Et viktig argument i kapittelet er at den nordiske modellen på mange måter forsikret seg selv. Nettopp det at mange av velferdsytelsene er universelle, har ført til at også de relativt velstående har hatt interesse av at slike ordninger ble videreført. Dessuten genererte den ekspanderende offentlige sektoren sin egen velgerbase, ettersom offentlig ansatte hadde egeninteresse i en sterk stat.

3.1. Den nordiske modellens partipolitiske forankring

De første tiårene etter andre verdenskrig blir ofte regnet som den nordiske modellens «gullalder» (Alestalo, Hort og Kuhnle 2009). Velferdsstaten ble bygget ut i alle de nordiske landene. Vi gjengir en gang til figur 1.1, som viser skatteinngang som andel av BNP. I kapittel 1 var det dette vi brukte som en grov indikator for utviklingen i den nordiske modellen. Som man kan se av figuren, så økte skatteandelen av BNP jevnt i mange tiår etter 1945 – før det flatet ut eller snudde fra 80-tallet og utover. Som man kan se av figuren, foregikk det en viss økning av skatteinngangen i hele OECD. De første tiårene etter 1945 var imidlertid økningen langt mer markant i Norden.

Fig. 1.1: Skatteinngang som andel av BNP



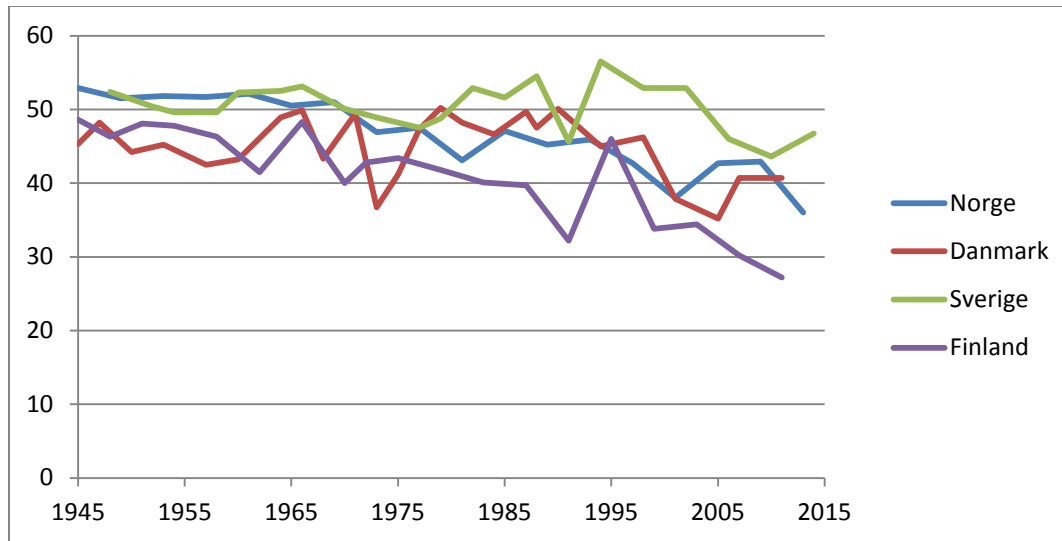
Kilder: *oecd.org* (fra 1965 og utover); *skatteverket.se*: «Statliga skatter under 1900-talet» (s. 289); *SSB*: *Økonomisk utsyn 1900-1950* (s. 139); *ekonomifakta.se*

I kapittel 1 skrev vi at det i stor grad var arbeiderbevegelsen som kjempet fram velferdsstaten. Betyr dette at denne økningen i skatteinngang skjedde fordi sosialdemokratiske partier satt med makta i etterkrigsperioden? Som vi skal se av neste figur, er det en sannhet med visse modifikasjoner.

I figur 3.1. har vi laget en oversikt over oppslutningen partiene til venstre for sentrum har hatt i Norge, Sverige, Danmark og Finland. Venstreside-blokkene vi her ser presentert består av disse partiene:

- Norge: Arbeiderpartiet, og alle partier som har kommet inn på Stortinget som selv plasserer seg til venstre for Arbeiderpartiet (Norges kommunistiske parti, Sosialistisk Venstreparti (og forgjengere), Rødt (og forgjengere)
- Sverige: Sosialdemokratene, Vänsterpartiet, Miljøpartiet, Feministisk initiativ
- Danmark: Sosialdemokratene, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten (og forgjengere)
- Finland: Sosialdemokratene, Vänsterförbundet

Fig. 2.2: Oppslutningen om venstresiden i parlamentsvalg i Norden - 1945 til i dag



Kilder: www.aardal.info, www.ssb.no, www.stat.fi, www.scb.se, www.dst.dk⁹

Island har vi dessverre ikke fått med i figuren. Men i Island har venstrepartiene stått svakere parlamentarisk enn i de andre nordiske landene. Som vi kan se, er linjene ulike for de ulike landene. I Norge har venstresiden gått jevnt tilbake helt siden 1945. I Danmark og Sverige sto venstresiden noenlunde på stedet hvil når det gjelder oppslutning fram til 80/90-tallet. I Finland er det også en viss trend til at venstresiden går jevnt tilbake, med unntak av et brakvalg i 1995.

Det man ikke kan se ut fra denne figuren, er styrkeforholdet mellom de ulike partiene på venstresiden. I de fleste landene stod ytre venstre relativt sterkt i forhold til sosialdemokratene rett etter krigen. Men utover på 50- og 60-tallet ble de sosialdemokratiske partiene dominerende og store. På 70- og 80-tallet forandret styrkeforholdet seg noe igjen, da nye venstre- og miljøpartier kom på banen i de nordiske landene. Derfor har vi også sett, i de fleste nordiske landene, at sosialdemokratene har

⁹ En slik figur er selvfølgelig forenklet, ettersom ganske ulike partier i ulike land her har blitt slått sammen til én blokk. Det er heller ikke opplagt hvor de ulike partiene skal plasseres. I Norge, for eksempel, har vi ikke kodet Senterpartiet eller Kristelig Folkeparti som venstreside-partier – på tross av at for eksempel Senterpartiet var en del av den rødgrønne regjeringen fra 2005 til 2013, og at begge disse partiene har hatt standpunkter i enkeltsaker som mange vil regne som venstreorienterte. Grunnen er at Senterpartiet fram til 90-tallet bare deltok i borgerlige regjeringer, og at KrF aldri har deltatt i en regjering med partier fra venstresiden. I Finland har vi ikke kodet Centern som en del av den sosialdemokratiske blokken, selv om partiet der var sentralt i å bygge opp velferdsstaten. Og i Sverige og Danmark har vi kodet Miljøpartiene som venstreside, selv om de hevder å være blokk-uavhengige. Grunnen er dels at miljøpartiene i stor grad henter velgerne sine fra venstresiden, og dels at miljøpartiene heller har samarbeidet til venstre enn til høyre. I Norge har vi derimot ikke kodet Miljøpartiet De Grønne (som kom inn på Stortinget i 2013) som tilhørende venstreblokken, ettersom de ennå ikke har inngått noe formelt samarbeid med noen av blokkene. Det har vi heller ikke gjort i Finland, der Gröna förbundet har samarbeidet til høyre. Feministisk initiativ i Sverige har vi også kodet til venstre, selv om de omtaler seg selv som blokkuavhengige.

inngått regjeringssamarbeid med andre partier siden 1990-tallet - noe som ikke skjedde på 50- og 60-tallet. I flere av landene gjør linjene spesielt store hopp i to perioder: Tidlig på 70-tallet, og tidlig på 90-tallet. En rimelig tolkning er at disse hoppene var knyttet til EU-striden i de nordiske landene.¹⁰

Hvordan skal man tolke denne figuren, når det gjelder den partipolitiske forankringen til den nordiske modellen? Hvis man sammenholder utviklingen i venstresidens oppslutning med utviklingen i skattenivået, kan det se ut som om det er en viss sammenheng – men at denne sammenhengen ikke er 1=1. I Norge har venstresiden gradvis gått tilbake, samtidig som skatteinngangen ikke begynte å synke før på 80/90-tallet. Island er ikke med i figuren over parlamentsvalg, men er det eneste landet der skatteinngangen fortsatte å øke gjennom hele perioden. Island er også et land der sosialdemokratene ikke har stått spesielt sterkt. I Danmark har skattenivået ikke sunket noe særlig etter at grafen flater ut – samtidig som venstresiden har gått tilbake i valg de siste 20-30 årene. Likevel ser det ut som det er en viss sammenheng: Fra 80- og 90-tallet og utover slutter skatteinngangen å øke i alle landene utenom Island. I denne perioden styrket også høyrepartiene seg i flere nordiske land.

For å si det enkelt: Det kan se ut som det har vært en styrke for den nordiske modellen at partier til venstre har hatt høy oppslutning – men det har ikke vært noen absolutt forutsetning.

3.2. Velgere og partivalg

Hva er det i så fall som har fått velgere til å stemme på sosialdemokratiske partier, eller andre venstrepartier? Siden 50-tallet har det i de fleste nordiske landene blitt utført omfattende *valgforskning*. I de nordiske landene har mye av denne valgforskningen tatt utgangspunkt i de såkalte valgundersøkelsene. I disse undersøkelsene blir et utvalg mennesker spurt om hva de stemte, og også om mye annet: Hvilke holdninger har de til ulike samfunnsspørsmål? Hva er den sosiale bakgrunnen deres? Hva stemte de ved forrige valg? Gjennom slike batterier med spørsmål, har det vært mulig å identifisere strømmer over tid: Hvilke velgere er det som stemmer på hvilke partier, og hvorfor?

Vi kan på ingen måte yte alle disse undersøkelsene rettferdighet her. Dessuten er det betydelige forskjeller mellom de politiske systemene i de ulike nordiske landene, og det er også forskjeller på de politiske dynamikken som preger hvert enkelt land (Bengtsson et.

¹⁰ Konfliktlinjene i EU-striden krysset nemlig høyre/venstre-aksen: I Norge var for eksempel Arbeiderpartiet og Høyre for norsk EU-medlemskap, mens SF/SV og sentrumspartiene KrF og Senterpartiet var mot. Det samme kunne man se i flere av de andre nordiske landene. De aller største hoppene i figuren kan man se ved disse tidspunktene: I Danmark var valget i 1973 et katastrofevalg for sosialdemokratene, og for første gang fikk man et høyrepopulistisk parti (Fremskrittspartiet) inn i Folketinget. I Finland kan man derimot se en motsatt tendens på 90-tallet. Der gjorde venstresiden et stort byks oppover i 1995, i etterkant av at landet ble med i EU.

al. 2013). Hvis vi likevel skal prøve oss på en kort oppsummering av 50 år med valgforskning i Norden, blir det slik: Hvilke partier folk stemmer på, er dels et resultat av hvilken strukturell posisjon de har i samfunnet, og dels et resultat av ideologi, verdier og holdninger (fremstillingen her er inspirert av, men følger ikke slavisk, disse bøkene og artiklene: Knutsen 2014, Jupskås 2012, Aardal 2005, Aardal 2011, Bengtsson et. al. 2013). De aller fleste valgforskere forholder seg på en eller annen måte til disse to polene: Det har noe å si hvor i samfunnet man befinner seg, og det har noe å si hva den enkelte tenker om samfunnsforhold. Men hva er sammenhengen mellom samfunnsstruktur og ideologi? Er det slik at folk stort sett stemmer i tråd med sine økonomiske interesser, eller kan folk ha verdier og holdninger som ikke er knyttet til økonomisk interesse? På disse spørsmålene har valgforskere gitt ulike svar.

Nye samfunnskonstellasjoner

Men hvem er det som i dag stemmer på sosialdemokratiske og venstreorienterte partier? Industriarbeiderne hadde dannet den politiske basis for de sosialdemokratiske partiene i fasen før andre verdenskrig, selv om de også bygget på en allianse med småkårsfolk i primærnæringene – fiskere og småbrukere, eller «landmenn» som de kalles i Danmark. I første kapittel beskrev vi hvordan denne arbeiderklassen ble skapt av teknologiske endringer i produksjonen. Men fra 50- og 60-tallet endret teknologien, produksjonen og samfunnet seg videre. Noen av endringene kan vi spore i dette sitatet fra den britiske TV-serien *The Office*:

Altså folkens, vi er i ferd med å bevege oss inn i lager-miljø. Jeg må advare dere om at folkene her inne kommer til å være arbeiderklasse, så trailersprekker kan forekomme. Bare finn en partner og hold hverandre i hendene. Men ikke snakk med noen.
(sitat fra karakteren Tim i TV-serien *The Office*, i det han og noen kolleger skal besøke lageret)

Serien handler om en britisk papirbedrift som er ledet av den dysfunksjonelle sjefen David Brent. Mesteparten av handlingen foregår i «the office», altså kontoret. Der sitter de ansatte foran PC-ene sine, og jobber med diffuse oppgaver som seerne aldri helt forstår hva går ut på. De fleste kjeder seg, og får tiden til å gå med intriger, kontor-romanser og småmobbing. Men bedriften har også en annen avdeling, som har liten kontakt med de på kontoret. Det er *the warehouse*, lageret, der tradisjonelle arbeiderklassemenn utfører manuelt arbeid. Mens de som jobber på kontoret fremstilles som småironiske, halvveis utdannet og preget av lede, blir lagerarbeiderne fremstilt som direkte og ekte, men også litt brautende og vulgære. Det er denne konteksten karakteren Tim kommer med sin halvironiske uttalelse når kontorfolkene skal ned på lageret: Han må advare dem om at folk fra arbeiderklassen faktisk kan forekomme.

Denne scenen, selv om det er en britisk serie, er også relevant for å forstå hva som har

skjedde i de nordiske samfunnene de siste tiårene. Fram til 50/60/70-tallet jobbet de fleste med manuelt arbeid i fabrikker, eller i «*the warehouse*», for å bruke terminologien fra The Office. Men i de nordiske land toppet veksten i sekundærsektoren seg i perioden 1950-1970. Etter det begynte både antallet og andelen sysselsatt i sekundærnæringene å falle. De nordiske samfunnene ble såkalt post-industrielle. Industriarbeidsplasser er eksportert og industriprodukter i økende grad importert: klær, sko, biler, møbler – ja, selv informasjonssamfunnets tidlige vinnere som Ericsson og Nokia har tapt markedsandeler. Kapitaleiere har flyttet mye av produksjonen til Asia, samtidig som mye av det manuelle arbeidet i Norgren utføres av arbeidsinnvandrere. Nordiske innbyggere selv har fått bedre utdanning – omkring halvparten av hvert kull går nå til akademiske læresteder.

Samtidig skjedde det en radikal endring av kvinnenes tilknytning til arbeidsmarkedet. Her ser vi på data fra Norge, men samme tendens har funnet sted i alle de nordiske landene – om enn i ulik takt og i noe ulike i perioder. I Norge var «kvinnens plass i hjemmet» før 1900.¹¹ Hjemmet var den sektor der flest kvinner arbeidet. Dernest var betalt husarbeid det som sysselsatte flest kvinner fra 1875-1946. Fra 1975 til 1920 arbeidet hver femte yrkesaktive kvinne som hushjelp. I 1920 hadde nær 25 prosent – eller om lag 120.000 yrkesaktive kvinner – betalt husarbeid. Hushjelpenes arbeidsvilkår var problematiske – særlig når det gjaldt arbeidstid og fritid, og siden de gjerne bodde hos hver sin familie spredt fra hverandre, kunne de vanskelig organisere seg. Men etter den andre verdenskrig passerte industri og tjenesteyting husarbeid som den viktigste formen for kvinnelig sysselsetting i Norge. Den store utmarsjen av kvinner til det ordinære arbeidsmarkedet skjedde i 1970-årene. Da ble det skapt 320.000 nye arbeidsplasser – syv av ti av dem gikk til kvinner. Fra 1990-tallet har yrkesaktiviteten økt både for kvinner og menn. I aldersgruppen 16-74 var den i 2005 på 69 prosent for kvinner og 76 prosent for menn. Som i andre nordiske land, er avstanden mellom kvinners og menns yrkesdeltakelse liten. Småbarnsforeldre er intet unntak.

Dermed blir spørsmålet: Hvordan har dette endret det politiske grunnlaget for den nordiske modellen?

Velferdsstatens nye støttespillere

I den norske konteksten har dette blitt undersøkt nærmere av statsviteren Oddbjørn Knutsen (Knutsen 2014: 191-196). Han konkluderer med at venstresiden samlet sett har mistet mye av sin arbeideropplutning, både fordi arbeiderne er blitt færre, og fordi mange har gått over til å stemme på høyrepopulistiske partier. Men det som til en viss grad har kompensert for denne nedgangen, er at venstresiden har fått økt opplutning i kategorien *tjenesteklasse* – den framvoksende middelklassen som langt på vei har tatt over for

¹¹ Fremstillingen her bygger på Gudmund Hernes, *Arbeidsliv og privatliv – det historiske bakteppet* (Oslo: Fafo-rapport 2008:39), s. 30.

arbeiderklassen som den tallmessig dominerende. Den samme tendensen kan man se i analyser som valgforskere har gjort av valgundersøkelsene fra hele Norden sett under ett (Bengtsson et. al. 2013): Middelklassen stemmer i større grad enn før på partier til venstre, samtidig som mange velgere i arbeiderklassen har forlatt de sosialdemokratiske partiene. Det dette betyr, er at den samfunnsgruppen som i dag fremstår som garantisten for velferdsstaten, er store deler av den nye middelklassen: Velferdsstaten har rett og slett fått nye venner.

Også kvinnes inntog i arbeidslivet fremstår som viktig. I de nordiske landene, og i de fleste andre vestlige land, stemmer kvinner i dag mer venstreorientert enn menn. Vesentlige endringer i velferdsordningene de siste par-tre tiårene har nettopp bedret kvinners stilling, både på arbeidsmarkedet og i arbeidsdelingen mellom kvinner og menn i familien.

Institusjoner som forsikrer seg selv

Hvorfor fremtrer deler av middelklassen, og da spesielt kvinnene, som de viktigste støttespillerne for velferdsstaten? Mye av forklaringen dreier seg antakelig om sektortilhørighet: Store deler av av tjenesteklassen jobber i offentlig sektor. Knutsen viser i sin gjennomgang av dataene at de offentlig ansatte i større grad stemmer til venstre. En tolkning er at de derfor har mer egeninteresse av en sterk offentlig sektor. Slik sett har den ekspanderende offentlige sektoren forsikret seg selv: De mange som er ansatt i staten, har egentlig interesse av at staten skal fortsette å være sterk. I Norge har dette også blitt analysert av professorene Rune Sørensen og Jørn Rattsø (2013), som har sett på forskjellen i stemmegivning og politisk orientering hos ansatte i privat og offentlig sektor. De undersøkte hva folk stemte før og etter at de pensjonerte seg. Teorien deres var at de ansatte i offentlig sektor har økonomisk egeninteresse av en stor offentlig sektor når de selv jobber der, men at denne egeninteressen blir mindre etter at de hadde gått over i pensjonistenes rekke. Det fikk de bekreftet. Blant dem som jobber, så plasserer offentlig ansatte seg til venstre for midten, mens privatansatte til høyre. Skillene i syn på størrelsen av offentlig sektor er like klare. Dette forandrer seg imidlertid etter overgang til pensjon: Da blir forskjellene mye mindre.

Men denne forklaringen er likevel ikke tilstrekkelig: Dersom store deler av befolkningen opplevde at de statlige ansatte bare melet sin egen kake, og ikke gjorde en jobb som var viktig for samfunnet som sådan, eller som ikke var legitim, ville antakelig oppslutningen om en omfattende stat vært langt mindre. Noe av det som trolig har vært sentralt for oppslutningen om velferdsordningene i Norden, er at mange av dem har vært universelle. Det vil si at alle nyter godt av dem, ikke bare de svakeste. Også dette er en form for selv-forsikring: Når alle i prinsippet kan nyte godt av velferden, er det flere som har insitammenter til å holde velferdsordningene ved like. Et eksempel er gratis helsehjelp ved fødsel: Alle kvinner kan i prinsippet føde, og vil i så fall benytte seg av denne tjenesten. Selv om ikke alle får barn, kjenner likevel de fleste noen som har fått barn, og som derfor

har fått hjelp av staten under det som for mange er et av de mest sårbare øyeblikkene i livet. Derfor har de aller fleste interesse av dette tilbudet er bra, og at dette skal forbli en statlig oppgave.

Slike mekanismer er antakelig ekstra viktige når det gjelder kvinners stemmegivning. Velferdsordningene i Norden har gjort det mulig for mange kvinner å kombinere familie og jobb, en kombinasjon som ikke er mulig i mange andre land. Det kan gjøre at mange kvinner har en enda større interesse av å bevare velferdsstaten enn det mange menn har. I følge valgforskeren Johannes Bergh handler kjønnsgapet i stemmegivning også om sosioøkonomisk status: Fordi kvinner generelt har mindre å rutte med enn menn, gjør det at de stemmer lenger til venstre (Bergh 2009).

En av dem som har skrevet grundigst om hvordan universalistiske og institusjoner generer sin egen støtte, er den svenske statsviteren Bo Rothstein (Rothstein 1998, 2005, 2011). I følge Rothstein er det også andre årsaker til at universelle ordninger har en tendens til å opprettholde seg selv. Behovsprøvde ordninger - der statlige byråkrater er ansvarlige for å vurdere hvem som har rett til støtte - kan være både byråkratiske og dyre å administrere. I tillegg er det alltid en fare for at skjønnsutøvelsen som blir gjort av byråkraten, kan bli opplevd som urettferdig av de det gjelder. Hvis man opplever at en statlig tjeneste blir utøvd på en måte man anser som urimelig eller urettferdig, kan det føre til at man blir mindre villig til å betale skatt, for eksempel - fordi man er mindre fornøyd med det man får igjen. I tillegg ser man ofte at universelle ordninger driftes bedre enn behovsprøvde ordninger. Årsaken er at en del av de som benytter seg av ordningene er ressurssterke mennesker, som har større mulighet til å klage hvis de ikke er fornøyd. Dessuten er det alltid en fare for at ressurssterke mennesker går over til private ordninger - noe som tvinger staten til å levere gode nok ordninger til at de ikke melder seg ut.

I alle de nordiske landene består velferdsstaten av en blanding av universelle og behovsprøvde ordninger. Mens den norske barnetrygden er universell, for eksempel, er sosialhjelpen behovsprøvd. Det som imidlertid har skilt de nordiske landene ut fra mange andre land, er at flere av ordningene har vært universelle. Antakelig er det noe av forklaringen på at landene i Norden i større grad enn mange andre land har bevart en omfattende og omfordelende stat, også i perioder da andre europeiske land gikk i motsatt retning.

Nye skillelinjer

Samtidig vil det være galt å redusere all stemmegivning til økonomisk egeninteresse. Valgforskningen som har blitt gjort viser at politiske ideologier og verdier ikke kan reduseres til bare å handle om økonomi. Politiske normer og idéer er også viktige: Mange i den såkalte 68-er generasjonen gikk for eksempel ut av studietiden med radikale idéer og

politiske identiteter. Utdanningsløpet, og menneskene og idéene man ble kjent med der, kan derfor ha hatt en selvstendig betydning for at mange i middelklassen stemmer til venstre. Fra den danske konteksten nevner forskerne Ole Borre og Jørgen Goul Andersen et illustrerende eksempel: I 1979 stemte 35 prosent av alle velgerne som var mellom 18-29 på et revolusjonært sosialistisk parti. Denne tendensen holdt seg over tid i denne generasjonen: I 1987 stemte 68 prosent av de som da var mellom 30 og 39 på et parti på venstresiden. Så høye tall i samme generasjon er det vanskelig å forklare bare ut fra økonomisk interesse eller strukturell posisjon: Antakelig har det også handlet om normative vurderinger og sosialisering (Borre og Goul Andersen 1997: 175-177).

Men hvis det ikke bare dreier seg om klasse: Hva dreier det seg om da? Flere valgforskere har hevdet at det oppstod nye ideologiske skille- og konfliktlinjer på 60-, 70- og 80-tallet, som ofte har blitt kalt *ny politikk*. Disse konfliktlinjene kunne ikke enkelt reduseres til økonomiske spørsmål langs høyre/venstre-aksen: Miljøvern vs. vekst, innvandring og etnisk mangfold vs. etnisk tradisjonalisme, likestilling og seksuell frigjøring vs. tradisjonelle familieverdier. Dette var ikke første gang at verdispørsmål sto på den politiske dagsorden: Gjennom hele 1800- og 1900-tallet ble såkalte verdispørsmål heftig diskutert i Norden – det holder å åpne et av de såkalte samtidsdramaene til Strindberg eller Ibsen for å oppdage det. Men det nye som skjedde fra 60-tallet og utover, var at slike spørsmål i blant kunne bli så vel så viktige for den politiske debatten som økonomiske spørsmål.

I disse spørsmålene – altså verdispørsmål knyttet til identitet i bred forstand – gikk venstresidepartiene ofte i bresjen for den anti-tradisjonalistiske linja. De frontet kvinnefrigjøring, seksuell frigjøring, selvbestemt abort, rettigheter for homofile, med mer. Dette fikk store konsekvenser for oppslutningen til venstresiden. Deler av arbeiderklassen følte seg fremmedgjort av dette, og vendte seg derfor bort fra venstresidens partier. Først ved ikke å stemme, og så, når muligheten bød seg - ved å stemme på et høyrepopulistisk parti. Disse prosessene gjorde at venstreside-partiene mistet oppslutning i arbeiderklassen. På den annen side var det da mange i den nye middelklassen som endte med å stemme på venstresiden, selv om deres økonomiske interesser muligens kunne ligge til høyre. Hva var årsakene til dette? Det skriver vi mer om i neste kapittel, der vi drøfter høyrepopulismens fremvekst.

3.3. Oppsummering: Nye venner

En måte å oppsummere dette kapittelet er som følger: Den nordiske modellen har i etterkrigstiden fått nye venner. Slik vi så i det første avsnittet, har ikke oppslutning for partiene til venstre vært en nødvendig forutsetning for at den nordiske modellen skulle bli opprettholdt. Det betyr at andre partier har skiftet syn på velferdsstaten. Skifte av

regjering har ført til endringer av politikk, for eksempel når det gjelder private skoler, privatisering av helsetjenester, salg av aksjer i statlige bedrifter, eller skattelettelse. Men samtidig viser figuren over skatteinntekten som andel av BNP at det var en jevn økning fram til omkring 1980, og så en utflating – og tildels en moderat nedgang. Skifte av regjeringer har ikke ført til noen radikal demontering av velferdsstaten. Tvert i mot; velferd er noe partiene konkurrerer om, og det i hovedsak er bred enighet om, selv om det er variasjoner mellom de nordiske landene også i dette. En grunn til at skifte av regjeringer ikke har ført til de helt dramatiske omlegginger av politikk, er nok at velgermassen langt på vei slutter opp om velferdsordningene i de nordiske land. I Norge har man for eksempel sett høsten 2014 at den blå regjeringen har fått store problemer på grunn av sine forslag om å senke formueskatten kutte i enkelte velferdsytelser. Oppslutningen på meningsmålingene har rast, og samarbeidspartiene deres i sentrum har satt seg på bakbeina. Derfor er det trolig riktig å si at høyrepartiene har beveget seg til venstre. Konsekvensene er at grunntrekkene i den nordiske velferdsmodellen har vært temmelig resistent mot endringer, i det minste fram til nå.

Men en viktig årsak til denne resistensen – på tross av lavere oppslutning for venstrepartiene – er nok at velferdsstaten også har fått nye venner i middelklassen. Delvis dreier dette seg om at mange i middelklassen er ansatt i offentlig sektor, og derfor har interesse av en omfattende stat. Men det skyldes også det universalistiske preget på mange av velferdsytelsene, som gjør at middelklassen også har interesse av å være med på det spleiselaget velferdsstaten er. Så lenge brede lag i middelklassen fortsetter å støtte opp om velferdsstaten, vil antakelig partier langs hele det politiske spekteret støtte om viktige trekk ved den nordiske modellen. Men man kan også tenke seg selvforsterkende sirkler der brede lag i middelklassen slutter å støtte velferdsstaten. Dersom velferdsordninger blir mindre universalistiske, eller privatisert, kan det skje at den nordiske modellen mister støtte i store velgergrupper – og at dette forplanter seg til politiske beslutningstakere.

4 En følelse av vi

I det forrige kapittelet skrev vi om hvordan den nordiske modellen har fått nye venner i etterkrigstiden: Nye samfunnsgrupper har trykket velferdsstaten til sitt bryst. Det vi ikke gikk nærmere inn på i forrige kapittel, er at de sosialdemokratiske partiene også har mistet noen venner i samme periode. I dag ser man fremvekst av høyrepopulistiske partier i hele Norden, og de henter i stor grad velgere fra den tradisjonelle velgerbasen til sosialdemokratiet. Veksten til de høyrepopulistiske partiene har i stor grad hatt å gjøre med bekymring for innvandring. Dette kapittelet handler derfor om innvandring, etnisk mangfold og etnisk homogenitet, og hvordan dette har påvirket fremveksten og opprettholdelsen av den nordiske modellen.

Flere samfunnsforskere har argumentert overbevisende for at det er enklere å bygge opp universelle velferdsordninger i samfunn som er relativt etnisk homogene, og at den etniske homogeniteten i de nordiske samfunnene er en av forklaringene på at den nordiske modellen vokste frem. Er dette også en forutsetning for å opprettholde den nordiske modellen? Vi argumenterer for at etnisk mangfold ikke nødvendigvis utgjør noen utfordring for velferdsordninger som allerede er etablert. Derimot kan store kløfter i et samfunn gjøre det utfordrende å videreutvikle velferdsordningene, dersom befolkningen ikke bindes sammen av en «følelse av vi».

4.1. Mangfold, mobilisering og solidaritet

I det første kapittelet i rapporten skrev vi om at den sterke mobiliseringen i arbeiderklassen, og den høye graden av fagorganisering, var noe av det som skilte de nordiske landene fra en del andre land tidlig på 1900-tallet. Det kan ha vært en årsak til at de nordiske statene fikk en mer omfattende velferdsstat enn mange andre land. Slik vi nevnte, er det flere forskere som mener at den etniske homogeniteten i Norden kan ha spilt en rolle her (for en diskusjon av litteraturen, se Djuve 2014 eller Schaeffer 2013). Når det var få konflikter som handlet om etnisitet eller religion, kunne klasseskillene og de økonomiske konfliktene fremstå som mer sentrale. Det fantes ingen store etniske konflikter som kunne overskygge motsetningen mellom arbeid og kapital – selv om det også fantes det skillelinjer knyttet til geografi, og til religion/kultur (Rokkan 1966).

Flere forskere har derfor hevdet at det etniske mangfoldet blant arbeiderne i USA var en av årsakene til at fagbevegelsen der ikke klarte å organisere like mange som fagbevegelsen i Europa (for en utfyllende diskusjon av dette, se Asher og Stephenson 1990). Karl Marx skrev om slike mekanismer i arbeiderklassen allerede i 1953, i et privat brev der han beskrev forholdene blant arbeiderne i England:

Ethvert industri- og handelssenter i England er nå i besittelse av en arbeiderklasse som er splittet i to fiendtlige leire, engelske proletarer og irske proletarer. Den alminnelige engelske arbeider hater den irske arbeider i egenskap av å være en konkurrent som senker hans livskvalitet. I forhold til den irske arbeider betrakter han seg selv som medlem av den herskende nasjonen [...].

(Marx 1953, sitert i Schaeffer 2013:3)

Konsekvensen av dette kan ha blitt at det ble vanskeligere for arbeiderklassen å organisere seg i land der det var store etniske skillelinjer innad blant arbeiderne. Dermed klarte ikke arbeiderbevegelsen i slike land å oppnå det samme som i Norden.

En slik type forklaring legger vekt på den interne solidariteten i arbeiderklassen. Men i den omfattende faglitteraturen som har oppstått om dette de siste 10-15 årene, blir det oftere lagt vekt på solidariteten ikke bare mellom arbeidere, men mellom alle samfunnsborgerne. De som hevder at etnisk mangfold kan gå ut over velferdsordningene, viser gjerne til at folk ofte er mer solidariske overfor de som ligner på en selv. Innenfor sosialpsykologisk forskning er dette relativt ukontroversielt: I mange psykologiske eksperimenter har folk lettere for å dele med personer man anser for å tilhøre samme inn-gruppe som en selv (Brewer 2007). Da velferdsstaten ble bygget opp, kan dette ha gjort at folk var mindre villige til å bruke statens penger på velferd i land med dype etniske skillelinjer – fordi statens penger da ville gått til noen som ikke var som en selv.

Rent historisk er slike sammenehenger relativt godt dokumentert: Omfattende velferdsordninger er mer vanlig i land med relativt homogene befolkninger (Alesina og Glaeser 2004, Schaeffer 2013). Samtidig finnes det unntak: Nederland bygget for eksempel opp en relativt robust velferdsstat i etterkrigstiden, selv om landet var delt inn i tydelige sosiale og religiøse grupper.

4.2. Rekkefølgen på begivenhetenes gang

Alle de nordiske landene (utenom Island) har hatt stor innvandring de siste 20-30 årene (selv om Finland ble et mottakerland for innvandring senere enn de andre landene). Men da blir spørsmålet: Vil økende etnisk mangfold føre til at det motsatte vil skje, at velferdsstaten blir bygget ned? Slik Anne Britt Djuve understreker i sin grundige gjennomgang av forskningen i NordMod-rapporten om innvandring og arbeidsmarkedsintegrasjon (Djuve 2014), er det mye som tyder på at svaret på det spørsmålet er nei. Når velferdsordninger først har oppstått, er de relativt robuste mot

endringer. I Europa er det flere undersøkelser som viser at innvandring og etnisk mangfold ikke trenger påvirke verken skattevilje eller støtten til omfordelende politikk. Selv om etnisk homogenitet ser ut til å gjøre det lettere å bygge *opp* velferdsordninger, betyr ikke nødvendigvis økende etnisk mangfold at velferdsordninger bygges *ned* igjen. Rekkefølgen på begivenhetenes gang har altså betydning: Etnisk homogenitet kan gjøre det lettere å bygge noe opp, men det betyr ikke at etnisk mangfold bidrar til å bygge det ned.

Årsaken til dette handler antakelig blant annet om det vi diskuterte i forrige kapittel: At velferdsordninger kan bidra til å forsikre seg selv. Et interessant funn i en av undersøkelsene av dette fra Sverige, er at økende etnisk mangfold påvirket støtten til velferdsordninger som ikke er universelle – slik som sosialhjelp. Støtten til universelle ytelser, derimot, så ikke ut til å bli påvirket av etnisk mangfold i særlig grad.

Likevel understreker både Djuve og andre forskere at det er for tidlig å avfeie bekymringen for hvordan det etniske mangfoldet vil påvirke den nordiske modellen. Mange studier viser at det *kan* være en sammenheng mellom etnisk mangfold og støtte til velferdsstaten, i hvert fall under gitte omstendigheter. Noen av studiene har tydet på at de som har noe å si ikke nødvendigvis er mangfoldet i seg selv. Like viktig kan endringstakten være: Dersom det foregår stor innvandring, og stor demografisk endring, kan støtten til velferdsordninger synke (Schaeffer 2013). Men i land og områder der det etniske mangfoldet er godt etablert, og ikke er noe nytt, virker det ikke til å være like truende. Det var for eksempel tilfelle i Nederland, da landet bygget opp sin velferdsstat: Landet var sosialt og religiøst mangfoldig – men dette mangfoldet var ikke noe nytt. Hvis vi vender tilbake til sitatet fra Marx, om engelske og irske arbeidere, så beskriver derimot det en periode med stor endring: Den industrielle revolusjonen hadde ført til at irske arbeidere hadde innvandret til England, noe de engelske arbeiderne ikke var vant med. Andre studier – både empiriske og eksperimentelle – tyder på at det også har mye å si hvordan folk oppfatter mangfold og forskjeller (ibid.). Dersom de etniske forskjellene *oppfattes* som viktige eller dype, kan mangfold redusere støtten til velferd. Men dersom de etniske forskjellene anses som uviktige, får ikke mangfold nødvendigvis så mye å si.

En rimelig konklusjon å trekke er derfor at en «følelse av vi» tross alt er viktig for den langsiktige solidariteten i et samfunn. Dersom samfunnsmedlemmene opplever at forskjellene dem i mellom ikke er spesielt store, og at alle – uavhengig av etnisk bakgrunn – tilhører et *vi* eller et samfunnsfellesskap, kan det bli lettere å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten.

4.3. Nye partier entrer scenen

Det man likevel ikke kommer utenom, er at innvandring har bidratt til én stor endring i fire av fem nordiske land – altså alle landene utenom Island (som er det eneste nordiske landet

som nesten ikke har hatt innvandring i nyere tid). I alle disse landene har det skjedd en endring fra 70-tallet og utover: Man fikk et høyrepopulistisk parti inn i parlamentet (om enn på ulike tidspunkt). I alle disse landene har disse partiene hatt motstand som innvandring som sin viktigste og mest mobiliserende sak.

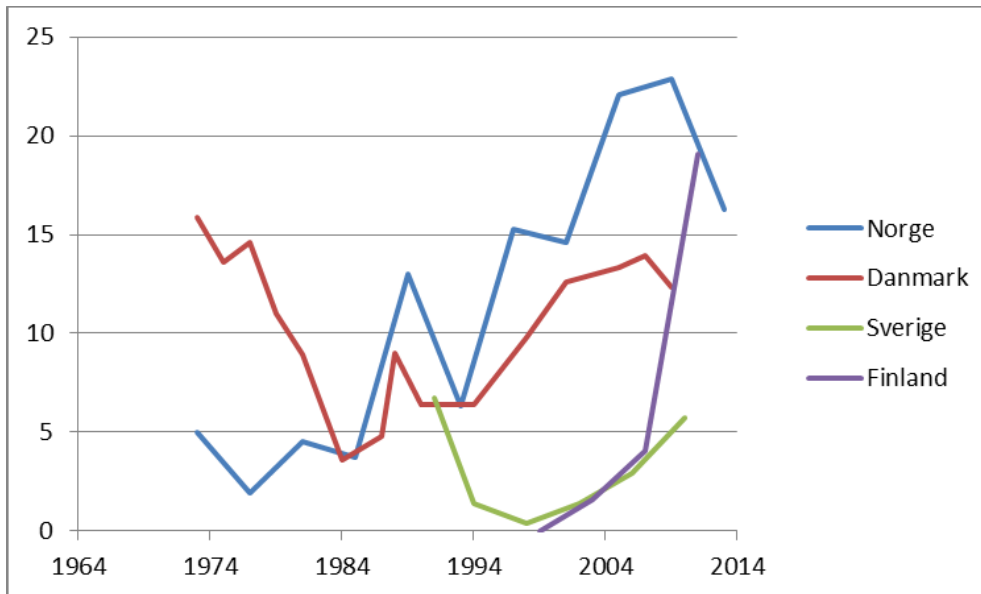
Den korte historien er som følger: I Norge kom Fremskrittspartiet inn på Stortinget i 1975. Opprinnelig het det *Anders Langes parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep* (ALP), men i 1977 byttet det navn til Fremskrittspartiet. I Danmark kom Fremskrittspartiet, ledet av Mogens Glistrup, inn på Folketinget i 1973. Fremskrittspartiet ble imidlertid splittet i 1994, da Pia Kjærsgaard og andre utbrytere dannet Dansk Folkeparti. Fremskrittspartiet fortsatte å eksistere noen år til, men gikk etter hvert i oppløsning. Dansk Folkeparti hadde da overtatt rollen (og velgerne) Fremskrittspartiet hadde hatt. I Sverige kom protestpartiet Ny Demokrati inn i Riksdagen i 1991. Blant annet på grunn av interne stridigheter og dårlig organisasjon gikk imidlertid partiet raskt i oppløsning. På 2000-tallet vokste Sverigedemokratene seg sterkere, og i 2010 kom partiet inn i Riksdagen for første gang. I Finland ble Sannfinnene grunnlagt i 1995. På grunn av at Finland ikke har noen sperregrense, kom partiet inn i Riksdagen i 1999 med ett mandat, med 0,99 prosent av stemmene. Det store gjennombruddsvalget kom i 2011, da de fikk 19 prosent av stemmene.

I figur 3.1. viser vi oppslutning om de høyrepopulistiske partiene i Norden, fra 70-tallet til i dag. Linjene består stort sett av ett parti til enhver tid (unntaket er et par valg i Danmark midt på 90-tallet):

- Norge: Fremskrittspartiet
- Danmark: Fremskrittspartiet (fram til 1994), Fremskrittspartiet + Dansk Folkeparti (1994 +og 1998), Dansk Folkeparti (etter 1998)
- Sverige: Ny Demokrati (1991 og 1994), Sverigedemokratene (1999 og utover)
- Finland: Sannfinnene

Når disse partiene da slås sammen til én linje i hvert land, blir figuren slik:

Fig. 4.1. Opplutning om høyrepopulistiske partier i Norden



Kilder: www.ssb.no, www.stat.fi, www.scb.se, www.dst.dk

Som vi ser av figuren, kan man også spore klare utviklingstrekk. I Norge og Finland ser vi en jevn oppgang siden henholdsvis 70-tallet og sent på 90-tallet (med noen valg som går opp og ned for Fremskrittspartiet i Norge). I Sverige og Danmark er linjene noe annerledes. I Danmark startet Fremskrittspartiet med et brakvalg i 1973, men sank jevnt og trutt frem mot midten av 80-tallet. Etter det har Fremskrittspartiet/Dansk Folkeparti hatt en jevn oppgang. I Sverige kom også Ny Demokrati inn i Riksdagen med et brak (om enn noe mindre enn gjennombruddet til danske Fremskrittspartiet i 1973). Men ettersom partiet kollapset, «stopper» egentlig deres linje med en gang. Sverigedemokratene, derimot, har hatt en jevn oppgang siden de ble grunnlagt, og ser ut til å gjøre det enda bedre i høstens riksdagsvalg.

Alle disse partiene er forskjellige fra hverandre. Sverigedemokratene har rasiske og nynazistiske røtter, og har opplevd flere skandaler de siste årene der sentrale medlemmer blir tatt i å uttrykke nazi- eller rasist-sympatier. Fremskrittspartiet i Norge har derimot røtter i liberalistiske kretser - innvandrings skepsis var noe som ble mer og mer tydelig etter hvert. Det som likevel er felles for alle disse partiene, er to faktorer:

- Skepsis mot innvandring
- En identitet som går ut på å tale på vegne av folk flest, mot elitene

Derfor gir det mening å diskutere disse partiene sett under ett. Alle partiene mobiliserer på motstand mot innvandring, alle partiene innebærer elementer av protest mot elitene

og/eller de andre partiene. Partiene har også et annet fellestrekk: Alle rekrutterer velgere fra arbeiderklassen, og blant dem med lav utdanning. Hvis vi bruker Norge og Fremskrittspartiet som case: På valgene på 2000-tallet hadde FrP klart størst oppslutning blant dem som har det laveste utdanningsnivået, hele 26 prosent av disse stemte på FrP (Aardal 2011). Hvis man bruker yrkesoppdeling som indikator, ser man det samme: 25 prosent blant manuelle arbeidere, og 18 prosent blant rutinefunksjonærene (den nest laveste klassen). Det samme mønsteret kan man se i andre nordiske land: Både Sverigedemokraterna og Sannfinnene henter mange av stemmene i den tradisjonelle arbeiderklassen (Kangas og Saloniemi 2014, Oskarson og Demker 2013). Tilsvarende er det i andre europeiske land. Forskerne Simon Bornschier og Hanspeter Kriesi konkluderte slik, etter en grundig statistisk gjennomgang av hvem som stemmer på høyrepopulistiske partier i ulike europeiske land: «The working class by now appears firmly rooted in this segment of the electorate» (Bornschier og Kriesi 2012: 11).

Økonomi, kultur eller utdanning?

For arbeiderbevegelsen er ikke dette en ny utfordring. Man har ofte støtt på dette problemet: Kan andre interesser trumfe klasse? Da den første verdenskrig brøt ut, så ledere av sosialistiske partier i ulike land at nasjonalismen ble en sterkere mobiliserende kraft. Internasjonale initiativ for fred, for eksempel i den såkalte Zimmerwaldbevegelsen, førte ikke fram. I 1920-30-årene vant også høyrepopulistiske bevegelser fram, ofte med støtte fra segmenter i de lavere klassene. Etter den annen verdenskrig oppsto en diskusjon i Storbritannia om «working class toryism», altså om arbeidere som stemte med høyresiden. I Frankrike oppsto under den fjerde republikken den såkalte Poujadist-bevegelsen, som kjempet for skattelettelse og presenterte seg som den litte manns forsvarer mot elitene, men også med fremmedfiendtlige innslag.

Men hva er årsaken til at folk i dag stemmer på høyrepopulistene? Den norske statsviteren Anders Ravik Jupskås skrev i 2012 en bok om høyrepopulistiske partier i Europa. Der gjennomgår han blant annet hva forskningen sier om hvorfor folk stemmer på høyrepopulistiske partier. Den viktigste forklaringen er rett og slett at høyrepopulistiske partier fyller et rom: De gir uttrykk for reelle holdninger som en del folk har (Jupskås 2012: 117). Hvis folk ikke hadde hatt disse holdningene, ville de ikke stemt på de høyrepopulistiske partiene. Den andre faktoren er innvandring: Det eneste som virkelig ser ut til å forene de høyrepopulistiske partiene i Europa og velgerne deres, er motstand mot innvandring. Denne sammenhengen er relativt tydelig: Land som opplever lite innvandring, opplever i mindre grad oppblomstring av høyrepopulistiske partier. I Norden er det for eksempel bare Island som ikke har noe høyrepopulistisk parti, og Island er også det eneste nordiske landet som så godt som ikke har hatt innvandring i moderne tid. Det er imidlertid ikke noe en-til-en-forhold mellom innvandringens størrelse og hvordan det går med de høyrepopulistiske partiene. Sverige har for

eksempel hatt langt flere innvandrere enn Danmark, over lang tid. Likevel har Dansk Folkeparti vokst seg mye større i Danmark enn det høyrepopulistene (hittil) har klart i Sverige.

Men det må fortsatt forklares hvorfor noen – og ikke andre – er negative til innvandring. En type forklaring handler om økonomi og egeninteresse. Noen globale undersøkelser har vist at mønsteret for innvandringsmotstand er motsatt i rike og fattige land (Ceobanu og Escandell 2010). I rike land er arbeiderne i større grad mot innvandring. Men i fattige land er det i noen tilfeller omvendt: Det kan være de de velutdannede og ressurssterke som er mot innvandring. Forklaringen kan være enkel: De som innvandrer til fattige land, er i stor grad velutdannede personer som kommer for å gjøre kompetente jobber - i multinasjonale selskaper med mer. De blir i liten grad opplevd som konkurrenter av de fattige i landet. De velutdannede, derimot, kan oppleve disse ressurssterke innvandrerne som en konkurrent. De som innvandrer til rike land er derimot i overveiende grad lavere utdannet enn majoritetsbefolkningen. Det gjør at det er de med lavere utdanning som i størst grad opplever dem som en trussel. Flere offentlige utredninger i de nordiske landene har vist at innvandringen, sett under ett, er en netto-belastning for de offentlige finansene (Djuve 2014). De dette går aller mest utover, er den gruppen som er mest avhengig av hjelp fra det offentlige. Det gjelder arbeidere, sykemeldte, trygdede, altså de som i størst grad tar i mot velferdsytelser. Jo flere som kommer inn for å dele på disse ytelsene, jo mindre blir det på hver. For en person som kommer fra arbeiderklassen kan det derfor være helt rasjonelt, ut i fra egeninteressen, å stemme på et parti som vil begrense innvandringen. Dette vil antakelig virke enda mer forlokkende på velgerne i situasjoner der de ikke ser så store forskjeller på de etablerte partiene, og/eller opplever at de etablerte partiene ikke er opptatt av deres behov.

Selv om det kan være noe i disse forklaringene, er de antakelig likevel for enkle. Mange har pekt på betydningen av utdanning (se for eksempel Ivarsflaten 2005 og 2012). Den faktoren som i størst grad predikerer hvem som stemmer på høyrepopulistiske partier, er ikke inntekt – altså de som har lite penger – men utdanning: De med lav utdanning stemmer oftere på høyrepopulistiske partier enn de som har noe høyere utdanning, selv i de tilfellene der de med lav utdanning tjener mer. Dette tolker noen som et uttrykk for verdier og holdninger: Utdanning endrer folks holdninger og verdier, blir det hevdet. Hvis man har lav utdanning, har man mindre evne til å forholde seg til kompleksiteten i verden: Til å leve med forskjeller og usikkerhet. Motstanden mot innvandring blir da tolket som en *kulturell frykt*, snarere enn som uttrykk for økonomisk egeninteresse. Alternativt kan man forstå dette som frykt for deklassering eller tap av status: Tidligere hadde den tradisjonelle arbeiderklassen mye stolthet. I dag er det imidlertid utdanning og kunnskap som er den primære kilden til sosiale distinksjoner og hierarkier. De som har lav utdanning kan da oppleve at de har blitt deklassert: De får ikke den respekten de en gang opplevde at de fikk (Rydgren 2012). Det som da kan bli resultatet, er motstand mot fremmede: Man forsøker å bedre eget selvbilde ved å heve seg over andre.

Denne tolkningen får støtte fra et viktig funn i europeiske land: Det er ikke de som har det aller verst som i størst grad stemmer på høyrepopulistene, for eksempel trygdeproletariatet som står utenfor arbeidslivet, eller det nye serviceproletariatet i midlertidige stillinger (Bornschier og Kriese 2012). Etter deres syn er det som kjennetegner denne gruppen, snarere at de lar være å delta i det politiske systemet, og ikke stemmer. Mange i denne gruppen har aldri opplevd å ha spesielt høy status - og derfor legger de ikke skylden for sin lave status på innvandrerne. De som i størst grad stemmer på høyrepopulistene er de manuelle arbeiderne, altså den tradisjonelle arbeiderklassen. De hadde tidligere status og respekt, men har mistet mye av det i dag. Derfor uttrykker de motstand mot innvandring og/eller stemmer på høyrepopulistene, for slik å få tilbake noe av respekten de gjerne vil ha.

En trussel mot den nordiske modellen?

I takt med at de høyrepopulistiske partiene har fått flere velgere fra arbeiderklassen, har de også beveget seg mot å forsvare velferdsordninger i større grad. Den økonomiske liberalismen som preget mange av de høyrepopulistiske partiene i den tidlige fasen, har i mange tilfeller blitt erstattet av en form for velferdssjåvinisme, der man ønsker å bevare velferdsordningene for de som er innenfor.

Likevel har man ofte sett at høyrepopulistiske partier går i koalisjon med andre høyrepartier, og ikke med venstrepartier. Selv om de høyrepopulistiske partiene kan ha noen velferdsvennlige standpunkter, kan den politiske praksisen deres – å søke makt gjennom koalisjoner med andre partier til høyre – likevel bringe samfunnet til høyre også i økonomisk forstand. I Norge har man for eksempel nylig sett nettopp dette: En årsak til at den borgerlige regjeringen kom til makten i 2013, var at Fremskrittspartiet fikk relativt stor oppslutning. Mye av denne oppslutningen kom fra arbeiderklassevelgere. Etter at regjeringen kom til makten, har de blant annet foreslått å fjerne arveavgiften, å redusere formuesskatten, og å liberalisere arbeidsmarkedet. Alt dette vil etter all sannsynlighet bidra til å øke forskjellene i Norge, og skape et mer utrygt arbeidsmarked. Selv om mange av arbeiderklassevelgerne til FrP nok støtter velferdsordninger og liten ulikhet, får likevel den faktiske stemmegivningen deres som konsekvens at Norge blir et mer ulikt samfunn.

Partistrateger i andre partier er naturlig nok opptatt av hvordan disse partiene kan vinnes tilbake. Men forskningen gir ikke entydige svar. Et funn som imidlertid har funnet støtte i noen studier, at det har betydning når økonomiske spørsmål blir depolitisert, og den tradisjonelle høyre/venstre-aksen blir mindre tydelig. De svenske forskerne Maria Oskarsson og Marie Demker gjennomgikk for eksempel nylig hva som lå til grunn for støtten til Sverigedemokratene ved svenske valg (Oskarsson og Demker 2012). Deres funn var relativt klare: Velgermassen til Sverigedemokratene hadde hatt relativt like holdninger lenge. Det fantes altså et rom som politiske entrepenører kunne utnytte. Men så lenge

partiene på venstresiden fokuserte tydelig på økonomiske spørsmål, ble dette likevel viktigere for mange av velgerne, slik at de likevel stemte på venstresiden. Det som imidlertid skjedde på 2000-tallet, er at de fleste partiene beveget seg mot sentrum og/eller mer liberale holdninger i økonomiske spørsmål. Dermed ble det vanskeligere for en del velgere å se de store forskjellene mellom sosialdemokratene og moderaterna når det gjaldt økonomi, for eksempel. I et slikt scenario var det andre spørsmål som kunne få større betydning - nemlig motstanden mot innvandring og/eller samfunnselitene.

Slik vi skrev i kapittel 2, tyder forskningen også på at fagbevegelsen kan ha en viktig rolle. Gjennom å være tilstede i arbeidslivet, og på de enkelte arbeidsplassene, kan fagbevegelsen bidra til å sosialisere arbeidere inn i politiske holdninger som ligger til venstre.

4.4. Oppsummering: Å skape det nye vi

Det forrige kapittelet oppsummerte vi med at den nordiske modellen hadde fått seg nye venner. Dette kapittelet kan også oppsummeres med en metafor som henspiller på fellesskap: En betydelig gruppe mennesker har opplevd at innvandringen til Norden truer vi-et: At samfunnsfellesskapet ikke er hva det var. Mest sannsynlig vil ikke dette få noen store konsekvenser på makronivå for den nordiske modellen: Når universelle velferdsordninger først har blitt til, har de ofte en tendens til å forsikre seg selv mot endring. Samtidig er det ikke utenkelig at dette over tid kan endre holdningene en del personer har til velferdsstaten.

Spesielt utsatt er antakelig de velferdsordningene som ikke er universelle: Sosialhjelp, uføretrygd, med mer. I den norske konteksten kan det virke som om det allerede kan ha begynt å skje: Høyre regjeringen bestående av Høyre og det høyrepopulistiske Fremskrittspartiet foreslo i forslaget til statsbudsjett å kutte nettopp i den typen av velferdsordninger. Dersom disse velferdsordningene forsvinner, kan det vise seg vanskelig å få dem tilbake – i et samfunn som stadig blir mer mangfoldig, og der «de trengende» kan være personer som virker forskjellige fra en selv. En alternativ strategi kan da være å gjøre enda flere velferdsordninger universelle, og ikke behovsprøvd. Dersom man får gjennomslag for den type velferdsgoder, vil de være mer resistente mot spenningene som økende innvandring kan føre med seg.

Utover dette fremtrer det som sentralt å bygge opp nye, kollektive identiteter, som inkluderer både etniske nordboere og nye landsmenn: «Det nye vi», som den norske Arbeiderparti-lederen Jonas Gahr Støre i sin tid kalte det. Nye og robuste identiteter kan være et viktig grunnlag for fortsatt solidaritet i årene som kommer.

5 Mening og mobilisering i nye kanaler

I de foregående kapitlene har vi i stor grad syntetisert og analysert eksisterende forskning, og sett på tiårene som er bak oss. I dette kapitlet skal det handle om utviklingslinjer vi er midt inne i nå, og der det ennå ikke finnes så alt for mye forskning: Internett, medierevolusjonen og de nye formene for politisk debatt. Men temaet for kapitlet er egentlig det samme som i kapittel 1: Teknologisk endring, og hva det får å si for mobilisering av mennesker for politiske saker.

5.1. Politikk: Aggregering, artikulering og mobilisering

Hva er de viktigste oppgavene til politiske organisasjoner? Ofte er det to hovedoppgaver som blir trukket fram: Å samle og forme folks interesser, og å formulere og formidle dem inn til de fora og organer der beslutninger treffes. I statsvitenskapen er termene for dette *interesseaggregering* og *interesseartikulering*. Aggregeringen kan skje ved å sondere og registrere hvilke ønsker eller krav folk har, og forsøke å harmonere standpunktene slik at de får større politisk tyngde. Artikuleringen kan skje i mange former, fra uformelle kontakter med myndighetene til å vedta krav eller petisjoner.

Ved midten av forrige århundre skjedde dette i de nordiske land på en måte som var svært forskjellig fra dagens. Organisasjoner, enten det var misjonsforeninger eller fagforeninger, var de fora der meninger ble sondert og registrert. Meninger ble ofte gjerne uttrykt på møter lokalt – der også meninger kunne brytes før de ble avveid og vedtatt. Etter det kunne de bæres videre til høyere nivå i organisasjonen. Sammen med organisasjoner hørte det gjerne medlemsblad og partiaviser. De formidlet både meninger folk hadde, og paroler ledelsen mente tilhengerne skulle følge. Man kunne se ofte i postkassen eller på dørstokken hvor folk hørte hjemme. Mediene som var knyttet til ulike bevegelser, kunne samordnes nasjonalt – som når arbeiderbevegelsens aviser trykket lederartikler som var skrevet sentralt. De største mediene var dessuten felles for alle – Sveriges Radio, Danmarks Radio eller Norsk Rikskringkasting. Organisasjonene ble ikke bare brukt til aggregering, men også til mobilisering. Det kunne spenne fra underskriftskampanjer, til å tromme folk fram til stemmeurnene. En av Norgeshistoriens største underskriftskampanjer var for eksempel rettet *mot* utdeling av kondomer til norske soldater i Tysklandsbrigaden. Den kampanjen samlet 440.000 underskrifter.

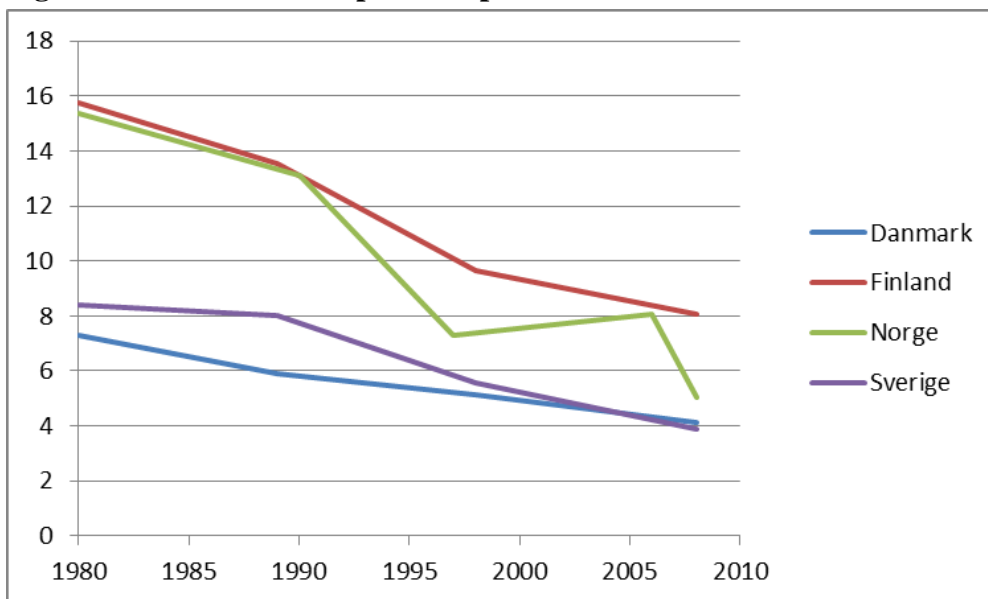
I dagens nordiske samfunn er forholdene ganske annerledes.

5.2. Massepolitikkens sorti

En av de viktigste endringene som har skjedd, er at de politiske partiene har opplevd dramatiske fall i antallet som er medlemmer. I 1950 hadde for eksempel det norske Arbeiderpartiet alene rundt 200000 medlemmer (riktignok var en tredjedel av disse kollektivt innmeldt gjennom fagbevegelsen). I Sverige viste valgundersøkelsene på 50-tallet at rundt 17 prosent av befolkningen var medlemmer i et parti. Det er langt fra noe flertall, men det betyr likevel at en betydelig andel av befolkningen hadde sterkere bånd til partiene enn i dag.

Fra og med 1980 har vi gode komparative data for partimedlemskap fra artikkel av forskerne Van Biezen, Mair og Poguntke (2012). Figur 5.1 viser en tydelig tendens: Andelen av befolkningen som er med i et parti har vært jevnt synkende, i både Norge, Sverige, Danmark og Finland (Island har de ikke data for). Van Biezen, Mair og Poguntke konkluderer med at de politiske partier ikke lenger pretenderer å være masseorganisasjoner – brøken mellom medlemmer/velgere har skrumpet. Fallende medlemstall betyr forøvrig fallende inntekt fra medlemskontingent, noe som i den nordiske land er kompensert ved offentlig støtte til partiene.

Fig. 5.1. Medlemstall i de politiske partiene



Kilde: Van Biezen, Mair og Poguntke (2012).

Der partipolitikken i etterkrigstiden var en medlemsbevegelse dypt forankret i de ulike sosiale gruppene som partiene representerte, er dette festet nå kraftig svekket. Én kanal for demokratisk påvirkning er derfor nedskalert. Der partiene tidligere lyttet til gruppene de skulle representere på møter og via partidemokratiet i store partiorganisasjonene, er utviklingen av politikk sterkere profesjonalisert. Samtidig spiller partipressen en mindre rolle, både ved at avisene er blitt langt mer uavhengige redaksjonelt, og ved at avisens opplagstall er falt. Det

dette også betyr, er at en viktig kanal for mobilisering har blitt borte: Partiorganisasjonene var også en redskap til å sosialisere folk inn i ulike holdninger, og dessuten mobilisere dem til kollektiv handling.

5.3. Nye former for aggregering

Samtidig har det de siste tiårene oppstått nye måter å registrere og aggregere preferanser, og bære dem frem til og engasjere politikerne. For det første har man hyppige meningsmålinger. I dag vet politikerne til enhver tid hva velgerne mener. Det vet også hva de som støtter ulike partier, inkludert deres eget, mener. Det er ikke nødvendig å gå på et møte for å lodde stemningen.

Meningsmålingene spiller en stor rolle også for partienes programmer – hva de velger å kjøre fram eller sette på agendaen ved valg, hvordan de velger å vinkle eller kople ulike saker. Meningsmålinger kan også få partiene til å endre standpunkt selv mellom valgene. Det har for eksempel skjedd flere ganger i Norge de senere år. I 2009 oppsto strid om muslimske kvinner i politiet skulle ha anledning til å bruke hijab som del av sin uniform. Stoltenberg-regjeringen anbefalte endring av uniformsreglementet for å tillate dette, ettersom han mente at det ville fremme likestilling. Det skapte storm: politiuniformen måtte være nøytral og ensartet uansett livssyn, mente mange. Opposisjonen gikk mot endringen, og også i regjeringspartienes egne rekker var mange kritiske. Meningsmålingene viste at over 70 prosent av folket var mot å tillate bruk av hijab i politiet. Etter noen tid valgte derfor regjeringen å trekke tilbake forslaget.

Noe tilsvarende skjedde i 2014. Regjeringen Solberg foreslo etter at den tiltrådte i 2013 at fastleger skulle ha mulighet til å reservere seg mot å henvise kvinner til abort. Det skapte allerede da stor debatt. Fra starten av var det et tydelig flertall i folket mot forslaget. Da regjeringen sendte det på høring, var det allerede modifisert: Regjeringen foreslo ikke noen landsgyldig reservasjonsrett, men at den enkelte kommunen selv skulle bestemme. Debatten toppet seg rundt kvinnedagen den 8. mars. Da møtte det opp 15000 personer – en rekord i deltakelse, selv sammenliknet med kvinnekampens toppår på 1970-taller. I følge Dagbladet skal helseminister Bent Høie ha tatt saken opp med statsminister Erna Solberg to dager etter markeringen på kvinnedagen (Dagbladet, 7. mai 2014). To måneder senere, 7. mai la regjeringen fram et nytt forslag, som uten reservasjonsrett. Leger må informere om hvordan de som ønsker abort kan få det og den enkelte kvinne kan selv ta kontakt med sykehuset uten henvisning. Også i diskusjonen om Norge skal søke om å arrangere Vinter-OL i 2022 var de løpende meningsmålinger vært et viktig premiss for debatten. Da statsminister Erna Solberg skulle forklare hvorfor regjeringen sa nei til OL, sa hun at det var fordi det ikke var nok støtte i folket.

Ikke bare har meningsmålingene overtatt mye av den rolle møtene hadde for å registrere folkemeningen. Møtene har langt på vei blitt flyttet fra partilokalene til studioene. Både radio og TV arrangerer og regisserer debatter. De setter temaet, velger deltakerne, og spørsmålene blir stilt av godt forberedte og skarpt skodde programledere. Etter debatten får gjerne mediens egne kommentatorer gi perspektiv på det som har blitt sagt og hvem som har vunnet – om det da ikke skjer ved kjappe meningsmålinger rett etter programinnslaget.

Det har også flyttet mye av interessen fra parlamentene og saksbehandlingen der. I massepolitikens klassiske tid var referatene fra nasjonalforsamlingen viktige innslag i massemediene. Men debattformen der, ofte med forberedte innlegg og høytlesing fra manuskripter, er ikke tilstrekkelig medievennlig. Så for det meste er det bare toppolitikere som slipper til i mediene, og da bare i korte øyeblikk og helst med spisse formuleringer. I noen land har dette ført til at parlamentene har endret måten de jobber på, for eksempel spørretimer der diskusjonene skal være mer «medievennlige». Typisk nok kalles nå en del av spørretimen i det norske Stortinget «spontanspørretimen».

Meningsmålingene har derfor redusert partienes rolle i å registrere, aggregere og kanalisere preferanser. Debattene på radio og TV har dessuten redusert parlamentenes rolle som fora der partienes synspunkter blir artikulert.

5.4. Nye former for mobilisering

Men det er ikke bare aggregeringen av meningene som skjer på nye måter i dag. Også mobiliseringen av mennesker kan skje på andre måter. Vi kan vende tilbake til eksempelet med kampen mot reservasjonsretten for leger i Norge. Dette var en sak der mobiliseringen i sosiale medier antakelig var avgjørende for utfallet.

Mye av engasjementet utspilte seg på internett – facebook, twitter og blogger. Der la folk ut meldinger om saken, de la ut kommentarartikler som støttet deres syn (eller trykket på «like»), og de kunne til og med engasjere seg i direkte debatter med politikere og beslutningstakere på twitter. En av de som virkelig preget debatten, var bloggeren Susanne Kaluza. Dagen før kvinnedagen 8. mars publiserte Morgenbladet et intervju med henne, der hun fortalte om hvordan hun hadde forsøkt å påvirke i saken. Det er verdt å sitere utførlig fra intervjuet, ettersom det er en god illustrasjon på hvordan mobilisering i dag kan ta nye former:

«– Du har fått et voldsomt gjennomslag etter at du startet en aksjon mot reservasjonsretten på bloggen din i oktober. Hvorfor engasjerte du deg?

- [...] da jeg så at den blåblå regjeringen hadde inngått en avtale med KrF om å gi leger rett til henvisningsnekt i møte med kvinner som ønsker abort, holdt det på å svartne for meg. Jeg tenkte: Nå kommer det til å bli masse bråk. Og så ble det ikke det. Så jeg kontaktet en rekke andre bloggere for å få dem med på en koordinert e-postaksjon til alle stortingsrepresentantene.

– **Hva skjedde videre?**

– I løpet av bare noen dager fikk stortingsrepresentantene tusen e-poster i innboksen fra engasjerte lesere som forlangte svar på hva slags hestehandel med kvinners rettigheter de drev med. Så begynte ballen å rulle. Da det dukket opp noen leger som sa at de praktiserte henvisningsnekt allerede, til kvinner som ba om abort og spiral, syntes jeg det var pussig at det ikke ble slått ned på. Så da sendte jeg klager til alle fylkesmennene i fylkene der leger sa at de krenket kvinners rettigheter.

– **Og så kom 8. mars?**

– Ja, det er ikke så mye jeg kan bidra med mer, for jeg er i høygravid, med bekkenløsning. Men jeg tenkte at sosiale medier kan jeg. Så da fikk jeg en venninne til å lage ti fine bilder med «Nei til reservasjonsrett – vern om abortloven» for å mobilisere folk til å gå i tog. Jeg delte dem på Facebook, Instagram og Twitter, og de har spredt seg som ild i tørt gress.»

(*Mamma for abort*, Morgenbladet 07.03.14)

I fortellingen til Kaluza kan vi lese om flere former for deltakelse, mobilisering og påvirkning som ikke ville vært mulige på 60-tallet. Saken startet med en epost-aksjon: Gjennom sin eksponering på blogg og sosiale medier, klarte Kaluza å få tusener av mennesker til å sende epost til politikere. Kunne dette skjedd på 60-tallet? Neppe. For det første er det ikke sikkert Kaluza ville blitt hørt eller lest av noen. Med mindre hun var kommentator i en av de store avisene på den tiden, ville hun hatt vanskelig for å nå ut. For det andre ville en slik aksjon, den gangen, ha krevd at folk postla brevene fysisk. Det er en form for handling som krever mer tid og mer engasjement enn å sende en epost. Derfor ville antakelig færre folk ha tatt seg bryet med å sende brev. I den neste fasen, rett før 8. mars, nevner hun at det ble viktig med deling av bilder på facebook og twitter. Det er en handling som krever svært lite tid og svært lite engasjement. Men når mange nok gjorde det, ser det likevel ut som det fikk betydning.

5.5. Kanaler med begrensninger

Samtidig er det viktig å være klar over at disse kanalene har sine begrensninger. I reservasjonsrett-saken, for eksempel, skjedde det et samspill mellom aktører i de gamle kanalene og i de nye. 8. mars-toget, som ble viktig for saken, har blitt arrangert hvert eneste år av de klassiske medlemsbaserte organisasjonene. Dessuten var den politiske dynamikken viktig: Regjeringen innså at den kunne risikere å bli nedstemt i Stortinget, noe som også kan ha påvirket den til å skifte mening. Det man ser er altså et samspill mellom gamle kanaler og nye kanaler, og et samspill mellom gamle former for engasjement og nye former for engasjement. Likevel ble utfallet at folkemeningen ble hørt, og regjeringen endret sitt standpunkt.

Men disse nye kanalene for innflytelse har også noen begrensninger. Idéen med et representativt demokrati er at vi velger noen som skal styre på våre vegne, og som skal ivareta

våre interesser. En del av den implisitte kontrakten, er da at disse politiske representantene også skal ivareta våre interesser i saker som vi selv forstår, eller ikke selv forstår er viktige for oss. De færreste av oss klarer for eksempel å forstå sosialøkonomiske utregninger fra SSB eller Finansdepartementet. Men i et representativt demokrati kan vi – ideelt sett – stole på at de vi har valgt til å representere oss forstår dette, og vil ivareta våre interesser. De valgte politiske representantene har en annen rolle også: De kan gå foran, og lede velgere til nye standpunkter – gitt at de mener det er i velgernes interesse. De kan også løfte opp saker som de mener er viktige, og som mange av oss antakelig ville oversett hvis det ikke var for at politikerne satte fokus på det.

De nye kanalene for innflytelse, gjennom meningsmålinger, sosiale medier og debatter, er ikke representative. De er direkte: Folk sier sin mening om et avgrenset sakfelt, og politikerne kan velge å lytte til det. Men offentlighetens rom har ikke plass til alt. Noen saker vekker stort engasjement, mens andre går under radaren. La oss gjøre et tankeeksperiment: Hvordan ville det vært hvis partiene ikke skulle representere grupper gjennom valg i det hele tatt, men bare skulle fange opp folkemeningen gjennom de nye kanalene? Mest sannsynlig ville det da blitt et svært begrenset antall saker folk faktisk kunne påvirke. I året som har gått i norsk politikk, for eksempel, ville folket ha fått sin vilje gjennom i reservasjonsrett-saken. Men hva med en annen av sakene – kommunereformen? På samme tid som regjeringen Solberg jobbet med reservasjonsretten, jobbet de nemlig med en annen stor sak, sammenslåing av norske kommuner. Det går an å hevde at en storslått kommunereform på sikt vil få enda større konsekvenser for innbyggerne i Norge, enn hva endringer i reglene for reservasjonsrett ville fått. Likevel har denne saken så langt ikke skapt spesielt mye debatt. Antakelig er det fordi argumentene i debatten til dels er tekniske: Hva er den økonomiske gevinsten ved en kommunereform? Hvem tjener på det? Hvem taper? Og hva er de demokratiske aspektene her? For de fleste av oss er dette spørsmål som det ikke er så lett å sette seg inn i. Dessuten skaper ofte slike spørsmål mest engasjement når det angår direkte en selv – få vil la seg engasjere av en kommunesammenslåing i to kommuner langt unna.

Likevel er det rimelig å anta at mange av oss har interesser i denne saken, selv om vi kanskje ikke er klar over det selv. Dersom dette skulle bli avgjort utelukkende gjennom de nye kanalene, og ikke gjennom representative organer, ville ikke disse interessene kommet til uttrykk.

5.6. Oppsummering: Mobilisering og politisering

Dette kapitlet kan oppsummeres slik: De politiske partiene, og arbeiderbevegelsen mer generelt, har i dag en annen rolle enn man hadde for noen tiår siden. Mobiliseringen av mennesker må i dag foregå på andre måter. Det er ikke slik at organisasjonene har mistet sin betydning: Slik vi skrev i kapittel 2, er en sterk fagbevegelse viktig for både mobilisering og sosialisering av mennesker. Men mesteparten av den politiske og

ideologiske mobiliseringen som foregår i dag, foregår ikke på møter. Den foregår i mediene, i TV-studioene, på facebook og på twitter. Hva har det å si for politiske aktører som ønsker å forsvare vesentlige trekk ved den nordiske modellen?

Som vi skrev i avsnitt 5.5., er den store utfordringen med de nye kanalene at plassen der er begrenset. Det kan føre til at viktige saker går under radaren. I sosiale medier er det ofte en tendens til at saker som berører verdier og identitet får stor oppmerksomhet. Saker som handler om økonomi og arbeidsliv, derimot, har ofte vanskelig for å nå gjennom. En mulig konsekvens av det kan bli mer *stille politikk*, slik vi beskrev i kapittel 2: Politiske beslutningsprosesser som foregår på bakrommet, og som gir kapitalsterke aktører uforholdsmessig mye innflytelse. Og slik vi skrev i kapittel 4, kan det bidra til at den tradisjonelle arbeiderklassen heller stemmer på høyrepopulistene: Hvis økonomiske spørsmål ikke er i fokus, og man ikke ser noen forskjell på de store partiene når det gjelder trygghet og velferd, kan man like gjerne stemme på det partiet som i størst grad støtter ens kulturelle identitet.

Svaret fra politiske aktører kan være å bruke de nye kanalene mer aktivt, til nettopp å politisere økonomiske spørsmål som er vesentlige for den nordiske modellens fremtid: I blant vil det kunne føre til mobilisering.

6 Knirker det i gulvet?

Hva var de sosiale og politiske forutsetningene for at den nordiske modellen ble til i akkurat de nordiske landene? Og hvilke forutsetninger må være til stede for at modellen kan bli bevart også i årene og tiårene fremover? Denne rapporten gir ikke noe fasitsvar på disse spørsmålene. Likevel tror vi at de aspektene vi har løftet fram, har hatt en rolle å spille – og også kan ha en rolle å spille i tiden fremover. Til sammen er de tendensene vi har beskrevet med på å danne *gulvet* den nordiske modellen har stått på, og fortsatt står på. Slik vi skrev i innledningen, har vi ikke presentert en fortelling om alt dette gulvet består av: Økonomisk bæreevne, deltakelse i arbeidsmarkedet, klimatiske forhold, arbeidsinnvandring og reglene i arbeidslivet, stabile og ukorruperte statsinstitusjoner, med mer... Alt dette kunne vært trukket fram. Her har vi begrenset oss til et utvalg sosiale og politiske forutsetninger for den nordiske samfunnsmodellen.

Dersom man skal oppsummere noen av de viktigste momentene i rapporten i noen få avsnitt, blir det omtrent slik:

Den nordiske modellen ble til på grunn av politisk mobilisering hos aktører som hadde interesse av et ordnet arbeidsliv og en omfordelende velferdsstat. I oppbyggingsfasen av modellen dreide dette seg i stor grad om arbeiderbevegelsen, da forstått som både partier og fagbevegelse. Denne mobiliseringen skjedde både gjennom den såkalte valgkanalen, altså de demokratiske organene, og i den korporative eller utenomparlamentariske kanalen – altså i kampene om innflytelse som foregikk utenfor de demokratiske organene.

Etter at den nordiske modellen hadde funnet sin form, fikk den så nye venner. Store deler av middelklassen ble tilhengere av en sterk velferdsstat, i stor grad fordi velferdsstaten var basert på universelle ytelser som også middelklassen nøt godt av. Dette gjorde at den nordiske modellen også fikk nye venner i partipolitikken. I tiårene etter andre verdenskrig fikk den nordiske modellen bred støtte blant de politiske partiene, også til høyre, ettersom store deler av velgerskaren hadde blitt tilhengere av velferdsstaten.

Samtidig viser rapporten at denne enigheten og oppslutningen om grunntrekkene i den nordiske modellen ikke er noe man kan ta for gitt. Styrkeforholdet mellom arbeid og kapital har antakelig vært viktig hele veien. Når fagbevegelsen har stått relativt sterkt i forhold til kapitalsiden, har den i større grad vært i stand til å mobilisere sine medlemmer i kampen for å nå politiske mål. Når kapitalsiden har stått sterkt, har den på sin side i større grad vært i stand til å bruke ressurser på å nå sine politiske mål. Videre er det grunn til å være oppmerksom på hvordan det økende etniske mangfoldet vil prege oppslutningen om velferdsstaten fremover. De universelle velferdsytelsene vil antakelig forsikre seg selv, og generere sin egen oppslutning. Men behovsprøvde ytelser, eller ytelser som bare går til

enkelte utsatte grupper, kan være mer utsatt.

Knirker det i gulvet? Ja og nei. Det knirker, men knirken trenger ikke bety at gulvet har slått sprekker. Mange av de politiske forutsetningene for den nordiske modellen virker robuste. Brede velgergrupper i de nordiske landene ønsker fortsatt en sterk velferdstat, og dette ønsket finner gjenklang over mesteparten av det politiske spekteret. Den forutsetningen som i størst grad ser ut til å være truet, er det relative styrkeforholdet mellom arbeid og kapital. De siste 20 årene har ulikheten økt i mesteparten av Norden, og de som hadde mest økonomiske ressurser fra før har fått enda mer ressurser. Fagbevegelsen, på sin side, har gått tilbake i alle de nordiske landene utenom Island.

Dersom man ønsker å bevare den nordiske modellen, er det liten tvil om at valgkanalen vil fortsette å være viktig – altså at politikerne som blir valgt inn i de demokratiske organene ønsker å bevare grunntrekkene i velferdsstaten. Det som fremstår som utfordringen for de sosialdemokratiske partiene der, er å vinne tilbake noen av kjernetroppene i den tradisjonelle arbeiderklassen som de har mistet. Spørsmålet er om det er mulig å gjøre det, uten å miste oppslutning i middelklassen. En farbar vei kan kanskje være å forsøke å repolitisere økonomiske spørsmål.

Men det som fremstår som like viktig ut fra gjennomgangen i denne rapporten, er å jobbe langsiktig for at styrkeforholdet mellom lønnstakere og arbeidsgivere i de nordiske samfunnene skal være noenlunde jevnbyrdige. Det vil si: Et samfunn med små økonomiske forskjeller, der fagforeningene er robuste og har stor forhandlingskraft. Det vil antakelig skape selvforsterkende sirkler der grunntrekkene i den nordiske modellen fortsetter å ha bred støtte, også med skiftende partipolitiske vinder. Heller ikke her har vi noen fasit. Den komparative forskningen som har blitt gjort på dette de siste årene, tyder på at det som i størst grad bidrar til at folk er med i fagforeninger, er når fagforeninger organiserer trygder og ytelser – det såkalte ghent-systemet (Schnabel 2012, Waddington 2014). I Sverige og Finland har dette systemet blitt uthulet de siste ti årene gjennom politiske vedtak, noe som har ført til nedgang i antallet fagorganiserte (Kjellberg 2011, Waddington 2014). Å styrke Ghent-systemet i landene som har dem, og å innføre lignende systemer i de nordiske landene som ikke har slike system, vil antakelig være med på å gjøre den nordiske modellen mer robust.

Hører vi knirk? Ja. Men gulvet er nok fortsatt stabilt.

Litteratur

Aftenposten (30.05.2014): «Tilbyr seg å jobbe mot svartelisting av oljeselskaper». Online: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Tilbyr-seg-a-jobbe-mot-svartelisting-av-oljeselskaper-7583512.html>, hentet 10.08.2014

Alesina, A. and E.L. Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe. A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press

Alestalo, M; Hort, S.E.O; & Kunle, S. (2009). *The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons. Hertie School of Governance – Working papers, 41, 2009.*

Adams, J. & Ezroq, L. (2009). Who Do European Parties Represent? How Western European Parties Represent the Policy Preferences of Opinion Leaders. *The Journal of Politics*, vol 71 nr. 1, pp 206-223

Amnå, E. (2012). How is civic engagement developed over time? Emerging answers from a multidisciplinary field. *Journal of Adolescence*, 35 (2012), 611-627.

BBC News (20.01.2014): «Ambition marks Bush's second term». Online <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4190019.stm> (hentet 10.08.2014)

Bell, D. (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. Basic Books.

Bengtsson, A. et. al. (2013). *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*. ECPR Press.

Berle, A. & Means, G. (1932): *The Modern Corporation and Private Property*. Transaction Publishers.

Bornschieer, S. & Kriesi, H.P. (2012). The Class Basis of the Cleavage between the New Left and the Radical Right: an analysis for Austria, Denmark, Norway and Switzerland. I *Class Politics and the Radical Right* (ed. Rydgren, J.), Routledge.

Borre, O. & Goul Andersen, J. (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark. A Study of the 1994 Election*. Århus: Århus University Press.

Bergh, J. (2009). *Gender Attitudes, New Politics and Modernization – Four Studies of Continuity and Change in Modern Democracies*. Oslo: Akademisk Publiserings.

Bull, E. (1985). *Arbeiderbevegelsens historie i Norge (bind 1): Arbeiderklassen blir til*. Oslo: Tiden.

- Christiansen, N. F., & Petersen, K. (2001). Preface. *Scandinavian Journal of History*, 26:3, 153-156.
- Christiansen, P.M. & Rommetvedt, H. (1999). From Corporatism to Lobbyism? — Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies*. Volume 22, Issue 3, p. 195–220
- Costa, H. et. al. (2014): Quantifying the influence of tobacco industry on EU governance: automated content analysis of the EU Tobacco Products Directive. *Tobacco Control*, publisert online 13.08.2014
- Culpepper, P. (2011). Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan. New York: Cambridge University Press.
- Djuve, A. B. (2014). Den nordiske modellens bærekraft i lys av migrasjon. I Djuve, A. B. og Grødem, A. (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. Fafo-rapport 2014:27.
- Donado, A. & Wälde, K. (2012). How Trade Unions Increase Welfare. *The Economic Journal* 122, No. 563 (2012): 990 - 1009
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling*. Faforapport 2013: 13. Oslo: Fafo
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity press.
- Ewen, F. (2007). *A Half-century of Greatness: The Creative Imagination of Europe, 1848-1884*. New York: New York University Press, 2007
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.
- Galbraith, J. K. (1972): *The New Industrial State*. Princeton University Press.
- Gilens, M. & Page, B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, Fall 2014.
- Hall, P. A., & Lamont, M. (2009). *Successful Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernes, G. (2008). *Arbeidsliv og privatliv – det historiske bakteppet*. Fafo-rapport 2008:39. Oslo: Fafo

- Hernes, G. (2014). *Klimapolitikk i den nordiske modellen*. Oslo: Fafo (under utgivelse)
- Hernes, G. (2006). *Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Fafo-notat 2006:25. Oslo: Fafo
- Hernes, G. (2012). *Hot Topic – Cold Comfort. Climate Change and Attitude Change*. Oslo: Nordforsk
- Iversen, L. L. (2014). *Uenighetsfellesskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonsson, G. (2001). The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century. *Scandinavian Journal of History* 26:3, 249-267.
- Jupskås, A. (2012). *Ekstreme Europa*. Oslo: Cappelen Damm.
- Kangas, O. & Saloniemi, A. (2013). *Historical makingl present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland*. Fafo-report 2013:40. Oslo: Fafo.
- Kitschelt, H. & Rehm, P. (2014). Political Participation. I *Comparative Politics* (ed. Caramana, D). Oxford: Oxford University Press.
- Kjellberg, A. (2011): The Decline in Swedish Union Density since 2007. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1, 67-93.
- Knutsen, O. (2014). Konfliktlinjer i norsk politikk – utvisking eller forandring?. I *Det norske demokratiet i det 21. århundre* (red. Baldersheim, H. & Østerud, Ø.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Lynas, M. (2007). *Six Degrees: Our Future on a Hotter Climate*. National Geographic.
- McKibben, B. (2010). *Eaarth. Making a Life on a Tough New Planet*. Times Books.
- Mair, P. (2012). *Ruling the void*. London: Verso
- Mills, C. W. (1956): *The Power Elite*. Oxford University Press.
- NOU 2011:7. *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*.
- Nerbøvik, J. (1996). *Norsk historie 1870-1905: Frå jordbrukssamfunn mot organisasjonssamfunn*. Oslo: Samlaget
- Oddson, D. (2005). *Iceland: Challenges and Opportunities. Paper at the Mont Pelerin Society Regional Meeting, Iceland 21-24 August 2005*. www.montpelerin.org, hentet 3.11.2015

- Oskarson, M. & Demker, M. (2013). Another kind of class voting. Working class sympathy for Sweden Democrats. I *Class Politics and the Radical Right* (ed. Rydgren, J.), Routledge.
- Pickett, K., & Wilkinson, R. (2010). *The Spirit Level*. London: Penguin UK.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Rattsø, J. & Sørensen, R. J. (2013). «Venstrevridde offentlige ansatte». VG ,13.08.2013.
- Rokkan, S. (1987 [1966]). Numerisk demokrati og korporativ pluralisme. I Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, H. (2005). Norway: Resources count, but votes decide? from neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism. *West European Politics*, 28(4), 740–763.
- Rommetvedt, H; Thesen, G.; Christiansen, P. M.; & Nørgaard, A. S. (2013). Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980-2005. *Comparative Political Studies*, 2013 46: 457
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*. University of Chicago Press.
- Schaeffer, M. (2013). *Ethnic diversity, public goods provision and social cohesion: Lessons from an inconclusive literature*, Discussion Paper, WZB Berlin.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). The state and social capital. An institutional theory of generalized trust. *Comparative politics*, 40, 441-460.
- Schnabel, C. (2012). Union Membership and Density: Some (Not So) Stylized Facts and Challenges. IZA Discussion paper series.
- Staalesen, Gunnar (1997). *Morgenrød*. Oslo: Gyldendal
- Stephenson, C & Asher, R. (1990). *Labor Divided. Race and Ethnicity in United States Labor Struggles, 1835-1960*. New York: State University of New York Press.
- Sweezy, P & Baran, A. P. (1966). *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order*. Monthly Review Press.

The Guardian (8.5.2014): «30,000 lobbyists and counting: is Brussels under corporate sway?». Online:
<http://www.theguardian.com/world/2014/may/08/lobbyists-european-parliament-brussels-corporate> , hentet 15.08.14

Töngür, Ü, & Elveren, Y. E. (2014). Deunionization and pay inequality in OECD Countries: A panel Granger causality approach. *Economic Modelling*, 38(C), 417–425.

Van Biezen, I; Mair, P. & Poguntke, T. (2012). Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*. Volume 51, Issue 1, pages 24–56.

Waddington, J. (2014). Trade union membership retention in Europe: The challenge of difficult times. *European Journal of Industrial Relations*. Published online 20.06.2014.

Waldenström, D. (2009). Lifting All Boats? The Evolution of Income and Wealth Inequality over the Path of Development. *Lund Studies in Economic History* 51. Lund: Lund Universiy

Zetterberg, H. (1997). Seventeen propositions about the Swedish Social State. *Sociological Endeavour. Selected Writings* (ed. Swedberg R. & Uddhammar E.), 336-364. Stockholm: City University Press.

Aardal, B. (2005). *Norske velgere; en studie av stortingsvalget 2005*. Oslo: Cappelen Damm.

Aardal, B. (2011). *Det politiske landskap; en studie av stortingsvalget 2009*. Oslo: Cappelen Damm

Publikasjoner fra NordMod2030-prosjektet

- Delrapport 1: Jon Erik Dølvik (2013). Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling.
- Delrapport 2: Tone Fløtten, Åsmund Hermansen, Anne Hege Strand & Kristian Rose Tronstad (2013). Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene.
- Delrapport 3: Richard B. Freeman (2013). Little Engines that Could. Can the Nordic economies maintain their renewed success?
- Delrapport 4: Katrín Ólafsdóttir & Stefán Ólafsson (2014). Economy, Politics and Welfare in Iceland. Booms, busts and challenges
- Delrapport 5: Jon M. Hippe & Øyvind M. Berge m.fl. (2013). Ombyggingens periode. Landrapport om Norge 1990–2012.
- Delrapport 6: Olli Kangas & Antti Saloniemi (2013). Historical making, present and future challenges for the Nordic welfare state model in Finland.
- Delrapport 7: Lisbeth Pedersen & Søren Kaj Andersen (2014). Reformernes tid. Dansk landerapport. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990.
- Delrapport 8: Tomas Berglund & Ingrid Esser (2014). Modell i förändring. Landrapport om Sverige.
- Delrapport 9: Søren Kaj Andersen, Jon Erik Dølvik & Christian Lyhne Ibsen (2014). De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver.
- Delrapport 10: Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósedóttir & Lisbeth Pedersen (2014). Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrasjon, tjenesteproduksjon og likestilling.
- Delrapport 11: Anne Britt Djuve & Anne Skevik Grødem, red. (2014). Innvandring og arbeidsmarkedsintegrasjon i Norden.
- Delrapport 12: Juhana Vartiainen (2014). To create and share – the remarkable success and contested future of the Nordic Social-Democratic Model
- Delrapport 13: Jan Fagerberg & Morten Fosaas (2014). Innovation and innovation policy in the Nordic region.
- Delrapport 14: Olav Elgvin & Gudmund Hernes (2014). Demokrati og deltagelse i den nordiske modellen. Knirker det i gulvet?
- Delnotat 1: Johan Christensen (2014). Nordisk skattepolitikk mot 2030.
- Delnotat 2: Steffen Lehndorff (2014). A sleeping giant? German trade unions in the European crisis. Fafo-notat 10194
- Delnotat 3: Gudmund Hernes (2014). Klimapolitikk i den nordiske modellen.



Demokrati og deltakelse i den nordiske modellen

Landene i Norden har klare likhetstrekk. Med sine små åpne økonomier, velutviklede velferdsstater og organiserte arbeidsliv, har de gitt opphav til begrepet «de nordiske modellene». NordMod2030 er et nordisk forskningsprosjekt som skal identifisere og diskutere hvilke utfordringer landene vil måtte takle i årene fram mot 2030. Hensikten er å bidra til at det blir utformet strategier som kan videreutvikle de nordiske modellene.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2014:41
ISBN 978-82-324-0147-5
ISSN 0801-6143