

Prinsipielt om boligpolitikk: Bolig, velferdsstat og rettferdig fordeling

Hilde Bojer

7. januar 2011

1 Innledning

Mandatet ber komiteen utrede: *Kva rolle bustaden bør ha i eit velferdsstatisk perspektiv.* Videre står det: *Arbeid, utdanning, helse og bustad er dei fire grunnpilarane i velferdsstatikken.* Her mangler sosialforsikring, som er den femte grunnpilaren i en velferdsstat. Med sosialforsikring menes sikring av inntekt mot inntektssvikt som skyldes for eksempel arbeidsløshet, sykdom, uførhet og alderdom. Videre står det at boligstandard bør være mer likt fordelt enn inntekt og forbruk ellers. Boligpolitikk er derfor i følge mandatet en del av fordelingspolitikken.

Hensikten med dette notatet er å skissere en prinsipiell bakgrunn for boligpolitikk som en del av fordelingspolitikken. Jeg skal omtale noen sentrale moderne teorier for rettferdig fordeling, og kommentere hva de kan innebære for boligpolitikk. Jeg skal drøfte John Rawls samfunnskontrakt, velferdsteorier og Sen's kapabilitetsteori. Deretter skal jeg spesielt drøfte barns stilling i disse teoriene. Barnas stilling er viktig, fordi en god bolig og et godt bomiljø har betydning for barnas oppvekstvilkår. I det første avsnittet skal jeg imidlertid først kort gjøre rede for hvordan visse trekk ved velferdsstaten, særlig produksjon og fordeling av såkalte velferdsgoder, kan begrunnes ut fra økonomisk teori. Der skal jeg også drøfte i hvilken grad bolig kan sies å være et velferdsgode. Til slutt skal jeg oppsummere hvilke prinsipielle slutninger vi kan trekke om boligpolitikk, spesielt om kapabilitetsteori og bolig.

2 Om velferdsgoder i økonomisk teori.

Det noen kaller velferdsgoder er individuelle goder som helt eller delvis blir finansiert av det offentlige. Individuelle goder står i motsetning til kollektive goder. Et kollektivt gode har den egenskap at mer til en person ikke

betyr mindre til en annen. Det vanligst brukte eksemplet er forsvaret. Det er bred enighet om at kollektive goder bør finansieres av det offentlige. Individuelle goder, dermot, blir normalt fordelt gjennom markedet, slik at inntektsfordelingen bestemmer hvor mye hver enkelt kan anskaffe av dem. Det gjelder også grunnleggende nødvendighetsgoder som mat og klær, og etter hvert her i Norge også bolig. De er i prinsippet rettferdig fordelt hvis og bare hvis inntektsfordelingen er rettferdig.

Mange betrakter fortsatt velferdsstaten som en form for omfordeling til såkalt svake grupper, og ser det som et paradoks at store deler av såkalte velferdsgoder går til middelklassen. Men ut fra økonomisk velferdsteori kan tradisjonell velferdspolitikk langt på veg begrunnes med hensynet til effektivitet. Full sysselsetting er åpenbart økonomisk effektivt. Nyere økonomisk forskning omkring forsikring og assymmetrisk informasjon gjør det rimelig å betrakte både offentlig helsevesen og inntektssikring som universelle, tvungne forsikringsordninger med innslag av omfordeling, selv om disse er individuelle goder.

Både helsevesen og utdanning har såkalte positive eksterne virkninger. Det betyr at fordelene med helsepleie og utdanning ikke utelukkende tilfaller dem det gjelder, men også andre borgere indirekte. Det er en gevinst for hele samfunnet å ha en velutdannet og frisk arbeidsstyrke. Antakelig har det også en viss fordelingsvirkning at utdanningsvesen og helsevesen ikke er altfor klassesdelt.

Begrunnelsen for sosialforsikring ligger blant annet i at de fleste mennesker er risikoaverse: de velger å tegne forsikring mot uhell hvis de kan. Men det er ikke alle risiki som kan dekkes ved privat forsikring fordi slik dekning ikke kan bli lønnsom. Privat forsikring er avhengig av at sannsynligheten for uhell kan beregnes, og at uhell inntreffer uavhengig av hverandre. Derfor kan det ikke tenkes privat forsikring mot arbeidsløshet unntatt kanskje for noen spesielle yrker som ikke rammes av nedgangstider, slik at risikoen er individuell. Privat forsikring mot sykdom og uførhet, samt privat pensjonsforsikring er teknisk mulig, og eksisterer i mange land i stedet for eller i tillegg til offentlige ordninger. Men slike private ordninger er for det første ineffektive, for det andre kan de aldri omfatte alle.

Problemet ligger i at et privat forsikringsselskap for det første må gå med overskudd og for det andre er avhengig av at folk forsikrer seg frivillig. Forsikringsselskapet må kjenne den enkeltes sannsynlighet for å bli syk for å kunne fastsette regningssvarende premie. Men den sannsynligheten vil normalt være ukjent for selskapet. Settes premien for høyt, vil folk med lav risiko velge ikke å forsikre seg. Settes premien for lavt, vil det strømme til folk med høy risiko. I begge tilfelle risikerer selskapet tap. Dette kalles problemet med ugunstig utvalg. Her kan offentlig, tvungen sykeforsikring, slik velferdsstaten

tilbyr, skjære gjennom og forsikre alle, også de mest ugunstige tilfellene. Slik sikres sykeforsikring for alle. Premien avhenger ikke av den enkeltes risiko, så velferdsstaten utjevner mellom gode og dårlige liv.

I tillegg kommer at private selskapers anstrengelser for å skreddersy poliser fører til høye administrasjonskostnader, både i selskapene og i selve helsevesenet. Den amerikanske økonomen Paul Krugman (2007) hevder at kostnader med administrasjon er en viktig årsak til at helsevesenet i hans land er så dyrt i drift, og særlig dyrt i forhold de resultater som oppnås. Sykehus og leger må for hver eneste pasient undersøke vilkårene i hennes forsikring, og tilpasse behandlingen til disse.

Vi ser altså at velferdspolitik, dvs offentlig finansiering og til dels drift av utdanning, helsevesen og sosialforsikring kan begrunnes med markedsimperfeksjoner i tillegg til fordelingspolitikk. Kan sosial boligbygging gis tilsvarende begrunnelse? I mandatet står det at boligstandard bør være mer likt fordelt enn inntekt og forbruk ellers, uten at det gjøres klart hvorfor. Nå er selvsagt bolig et nødvendighetsgode, på linje med mat og klær. Men for mat og klær nøyer velferdsstaten seg med å sikre inntekt, og overlater ellers forsyningen til markedet og den enkelte, så sant det ikke er ekstraordinære situasjoner som krig og hungerkatastrofer. På denne måten blir for øvrig fordelingen av mat likere enn inntektsfordelingen ellers fordi husholdninger bruker en lavere andel av inntekten til mat jo høyere inntekten er. Det samme gjelder utgifter til bolig. Men boligstandard kan også forstås som en beholdning, et kapitalbegrep, og er sannsynligvis i likhet med annen kapital mer ulikt fordelt enn inntekten er.

En sosial boligpolitikk, som sikrer dem med lavest inntekt en bolig de ellers ikke ville sett seg råd til, bør ut fra økonomisk teori skyldes imperfeksjoner på boligmarkedet. Inngrep av andre grunner går på bekostning av konsumentsovereniteten, det prinsippet at det er opptil hver enkelt å disponere sin egen inntekt i samsvar med egne preferanser. Hvis bolig utelukkende hadde vært et individuelt gode, uten positive eller negative eksterne virkninger, ville det vært tilstrekkelig med et velfungerende utleiemarked, med tilstrekkelig spredning av boligstandard til å sikre tilbud til alle inntekter. Imidlertid er det eksterne virkninger også av bolig. Min boligstandard avhenger ikke bare av min egen bolig, men også av de boliger og de mennesker som omgir meg, av nabolaget. Individuelle boliger kan derfor ha både gode og dårlige, positive og negative, eksterne virkninger. Spesielt er det godt kjent hvordan opphopning av dårlige boforhold i seg selv skaper sosiale problem. Dette er både et spørsmål både om byplanlegging, og om en boligfinansiering som ikke bidrar til ensidig gode og dårlige boligstrøk.

Norges forskjellige regjeringer har dessuten satset på at vi skal eie, ikke leie, boligen vår. Leiemarkedet i Norge er derfor lite, og etter manges mening

utilstrekkelig. Den som skal kjøpe bolig og ikke har tilstrekkelig egenkapital har vansker både med å få lån og utleiebolig. Til gjengjeld er den lave boligbeskatningen sammen med rentefradraget likeverdig med et universelt subsidium til alle som eier egen bolig. Subsidiering gir ineffektiv ressursbruk, siden investering i egen bolig gir større avkastning etter skatt enn noen annen form for sparing eller investering. Denne subsidieringen gir mest til de velstående, og øker derfor ulikheten i boligstandard.

I følge enkelte sosiologer er bolig et såkalt posisjonelt gode (Pedersen 2007), det vil si at det viktige ikke er boligstandarden i seg selv, men hvilken standard du har relativt til andre. Det kan i så fall være et argument for å begrense boligstandarden, i det minste avstå fra å subsidiere kostbare boliger gjennom skattesystemet.

3 Kort om teorier for rettferdig fordeling

Den moderne litteratur om rettferdighet i fordeling av økonomiske goder begynte med John Rawls' banebrytende *A Theory of Justice* (1971 og 1979). Det var Rawls som først satte diskusjon om rettferdighet på dagsorden etter at et slikt normativt emne hadde vært ansett som uvitenskapelig i mange år. I det følgende skal jeg kort omtale hans teori og et par andre liberale egalitære teorier. Siden komiteens mandat uttrykkelig forutsetter at vi skal ha en velferdsstat, lar jeg de teorier ligge som går mot enhver form for fordelingspolitikk.

Rawls og han etterfølgere, meningsfeller såvel som kritikere, er alle liberale ved siden av å være økonomisk egalitære. Med liberale mener jeg at de forsvarer de vanlige borgerlige rettigheter, individets frihet og rett til privatliv. Rawls definerer en liberal stat som en stat hvor det er plass til mange ulike, ja usammenlignbare, oppfatninger av det gode liv, og hvor enhver har frihet til å gjennomføre sitt eget prosjekt for livet så langt det ikke hindrer andres tilsvarende frihet. En annen fremtredende tenker på området, Amartya Sen, har skrevet boka *Development as Freedom*. Dermed skiller disse moderne tenkerne seg klart fra mer kollektivistiske teorier som for eksempel marxismen. Men de er også klar over at frihet til å leve sitt liv krever økonomiske ressurser; derfor er de også økonomisk egalitære. Med økonomisk egalitær mener jeg ikke at de nødvendigvis forsvarer fullstendig økonomisk likhet, men at de alle i det minste vil sette snevre grenser for tillatt økonomisk ulikhet.

For enkelhets skyld kan vi gruppere den moderne debatten om egalitær rettferdig fordeling omkring to spørsmål. Det ene er hvorfor likhet? Det andre er likhet i hva?

Flere begrunner økonomisk likhet ut fra noe de kaller valg bak uvitenhetens slør. De spør: hvis du ikke visste hvor i inntektsfordelingen du selv ville havne, hvordan ville du ønske at inntektsfordelingen i samfunnet var? Rawls gir svaret i form av en (tenkt) samfunnskontrakt. Kontrakten inneholder alle de vanlige borgerlige rettigheter. Den ønskede fordeling vil følge det han kaller forskjellsprinsippet (the difference principle): økonomisk ulikhet er tillatt bare hvis den er til fordel for alle, og spesielt til fordel for den gruppen som kommer dårligst ut. Med dette prinsippet erkjenner Rawls at økonomiske insentiver kan øke produksjonen, men gevinsten må tilfalle alle, ikke bare dem som har mest fra før.

Utilitarister mener svaret ville bli et samfunn hvor inntektsfordelingen gjør summen av individuell velferd størst mulig.

Ronald Dworkin forsvarer noe han kaller likhet i ressurser, altså en slags likhet i utgangspunkt. Men han tenker seg også et forsikringsprinsipp til fordel for dem som ikke er fullt i stand til å utnytte mulighetene sine. Han spør: hvor stor forsikringspremie ville vi være villige til å betale for å forsikre oss mot å bli født med funksjonshemming av et eller annet slag.

Alle disse tenkerne er tilhengere av statlig fordelingspolitikk, og en eller annen form for velferdsstat. Det neste spørsmålet er: hva skal fordeles?

4 Velferd som mål for offentlig politikk

Intuitivt virker det rimelig at målet for både økonomisk politikk og fordelingspolitikk skal være velferden til befolkningen. Hvis vi tolker begrepet velferd tilstrekkelig vidt, er det nesten umulig å mene noe annet. En viktig debatt innenfor teorier for rettferdig fordeling er nettopp hva en skal mene med velferd. Spesielt kan vi spørre om hvem som skal avgjøre hva som bestemmer den enkeltes velferd. Her mener liberale tenkere at det skal hver enkelt avgjøre selv, ut fra sine egne preferanser. I økonomisk velferdsteori kalles dette prinsippet konsumentsoverenitet. I utilitarisme kalles det preferanseutilitarisme.

I de fleste empiriske analyser av økonomisk ulikhet, i økonomisk velferdsteori og i filosofiske debatter om rettferdig fordeling tolkes den enkeltes velferd som nytten hennes, slik nytte er definert i utilitarisme og økonomisk nytteteori. Den enkeltes nytte, eller velferd, er den subjektivt opplevde tilstand av velvære eller lykke. Velferdisme (welfarism) er et samlenavn for teorier som legger til grunn at størst mulig velferd i denne forstand er det høyeste mål både for den enkelte og for samfunnet. I disse teoriene må samfunnets velferd avledes av, og bygge på, velferden til hvert enkelt individ, og derfor til syvende og sist på individenes egne preferanser. Det er derfor ikke

statens, eller noen annens, oppgave å avgjøre hva som fremmer velferden vår: det bestemmer vi selv. Det motsatte syn kalles paternalisme (faderlighet, av latin pater = far.) Analysen av velferdsstaten i første avsnitt bygger på velferdisme og konsumentsoverensstemmelse, og trekker fram de trekk ved velferdsstaten som ikke er paternalistiske.

En egalitær velferdistisk fordelingspolitikk fordeler økonomiske ressurser slik at det oppnås likhet i velferd: at alle føler de har det like godt uansett hva slags preferanser de har. Dermed kan ikke ressursene selv være likt fordelt, siden folk har forskjellige preferanser.

Velferdismen er blitt kritisert av en rekke tenkere, i fremste rekke John Rawls, Ronald Dworkin og Amartya Sen. For John Rawls var den viktigste innvendingen at velferdismen ikke er forenlig med et liberalt samfunn: den legger til grunn at det bare finnes én oppfatning av hva som er menneskets høyeste gode, nemlig den enkeltes velferd (lykke). Men oppgaven til en liberal stat er å legge til rette for at mennesker med ulike oppfatninger om det gode kan leve sine liv slik de selv ønsker det. En kan for eksempel sette religiøse plikter høyere enn det å ha det godt her og nå.

Ronald Dworkin (2000) pekte på det problemet som kalles dyre preferanser. Noen mennesker er fornøyd med ganske lite, andre synes ikke de kan greie seg uten designerklær og årgangsvin. Men det kan ikke være rettferdig, hevder Dworkin, å fordele mer til de kravstore enn til de beskjedne. Sen har pekt på et liknende problem, nemlig adaptive preferanser som det kalles: en kan venne seg til å greie seg med lite, og dermed bli beskjeden fordi en i utgangspunktet er fattig. Men det kan ikke være riktig å la folk forbli i fattigdom fordi de har resignert.

Et tredje type problem er misunnelse og det motsatte, altruisme. En misunnelig person er ulykkelig når andre har det godt. En altruist gleder seg over andres lykke. Hvis vi tar velferdismen bokstavelig, skulle følgelig den misunnelige få mer enn altruisten.

Med andre ord: to personer med samme inntekt og formue kan ha ulik velferd. Mens den ene synes hun har mer enn nok, opplever den andre knapphet. Problemet er om fordelingspolitikken skal respektere de to subjektive oppfatninger som gyldige.

Dette er en del av bakgrunnen for Sens capability approach, som blir omtalt nedenfor.

En annen type innvending mot velferdisme er at den strir mot det sentrale rettferdighetsprinsipp at ressurser skal fordeles etter hva hver enkelt har fortjent.

Vi ser altså at, når velferden er bestemt av preferansene til hver enkelt, kan det det å fordele økonomiske ressurser for å sikre lik velferd eller lykke eller nytte, gi en fordeling som strir mot viktige og utbredte etiske intuisjon-

er. Dessuten er en slik detaljert fordeling selvsagt praktisk umulig å gjennomføre. Da kommer vi ikke utenom at en eller annen utenforstående instans må avgjøre hva som er til den enkeltes beste. Det kan være forskeren, som forutsetter at lik inntekt gir lik 'materiell velferd'. Eller det kan være statlige institusjoner som avgjør fordelingspolitikken. Men slike løsninger rimer heller ikke alltid med respekt for individet. De to tenkerne Rawls og Sen har samme type forslag til løsning, nemlig at de fordelingspolitiske prinsippene, herunder hva som skal fordeles, bestemmes gjennom åpen demokratisk diskusjon og beslutning.

5 Ressursisme

Internasjonalt forekommer termen *resourcism* om likhet i ressurser i en eller annen forstand. Med ressurser forstås vanligvis det samme som Rawls' 'inntekt og formue', men vanligvis også uten nærmere drøfting av hvordan disse begrepene skal defineres og måles. Rawls er vel den mest fremtredende ressursist. Han argumenterer uttrykkelig for en økonomisk likhet som ikke tar hensyn til særskilte behov som skyldes sykdom eller uførhet. Hans syn på økonomisk likhet er forankret i likhet i det han kaller primærgoder: goder som hvert (voksent) menneske vil ønske mer av uansett hvilke planer de ellers har for livet sitt, og uansett oppfatning om hva som er det høyeste gode. Inntekt og formue mener han er et slikt primærgode.

Rawls legger særlig vekt på to argumenter for en økonomisk likhet som ikke tar hensyn til særskilte behov. For det første skjelner han mellom det han kaller naturlige ulikheter og ulikheter skapt av samfunnet. Ulikheter i helse og fysiske funksjonsevner er naturlige, økonomiske ulikheter er skapt av samfunnet. For det andre legger han vekt på å ha fordelingspolitiske mål som er lette å forstå for alle, og som derfor egner seg for åpen, demokratisk diskusjon.

Ingen av disse to argumentene er overbevisende. Helse er påvirket av den enkeltes økonomi, og ulikheter i helse er, som vi nå vet, i stor grad nettopp skapt av samfunnet. Når det gjelder inntekt og formue: disse er ikke enkle, lett forståelige størrelser. Som så mange andre filosofer undervurderer Rawls problemene både med definisjon og måling av inntekt. Han drøfter for eksempel ikke om det er individuell inntekt eller husholdningsinntekt som er målet. I en artikkel antyder han at fritid hører med som primærgode sammen med inntekt, noe som kunne tyde på at han ville være positiv til full inntekt, ikke bare pengeinntekt, som fordelingspolitisk mål. Full inntekt er den inntekt en person kunne tjent ved å bruke all sin tid til lønnet arbeid. Den er et mål på pengeinntekt pluss verdien av fritid.

Og antakelig er det noe i nærheten av livsinntekt Rawls er ute etter, siden han bruker betegnelsen *life prospects*.

Bolig er ikke nevnt blant Rawls' primærgoder, og det er liten grunn til å tro at han anbefaler en fordeling av boligstandard som avviker fra inntektsfordelingen ellers.

Nå skriver også Rawls uttrykkelig at hans teori ikke gjelder kortsiktig fordelingspolitikk. Han har utarbeidet en teori for de grunnleggende institusjoner i samfunnet. Men dermed kan vi heller ikke gå til Rawls' teori for å klargjøre dag til dag fordelingspolitiske mål.

Rawls har også et primærgode han kaller det samfunnsmessige grunnlaget for selvrespekt. Dette siste godet er, så langt jeg kjenner til, lite omtalt og diskutert, kanskje fordi det anses som opplagt. Med sin bakgrunn i de amerikanske Sørstatene har nok Rawls hatt rasisme i tankene. Men hensynet til selvrespekt må ha konsekvenser for hvordan fordeling foregår. Inntekt fra eget arbeid bidrar til selvrespekt, sosialhjelp oppfattes av mange som ydmykende; det samme gjør inntektsprøving av ytelser. Hensynet til selvrespekt tilsier at vi vektlegger full sysselsetting og rettigheter i fordelingspolitikken. Dette hensynet tilsier også vekt på kvinners rett til egen inntekt fra eget arbeid.

6 Funksjonsevne - capability approach

Amartya Sen er opphavsmannen til teorien om kapabiliteter som de grunnleggende mål for fordelingspolitikk - og for økonomisk utvikling og økonomisk politikk i det hele. Teorien har vakt bred internasjonal oppmerksomhet. Den ligger bak FNs indeks for menneskelig utvikling (HDI, Human Development Index), og det eksisterer en internasjonal organisasjon for studiet av kapabiliteter i teori og praksis (HDCA).

Fra Sens side er teorien det filosofiske grunnlaget for en metode til å finne konkrete mål for økonomisk og sosial utvikling. Han kaller teorien en *approach*, en tilnæringsmåte, og har bestemt nektet å angi hvilke kapabiliteter han selv anser som grunnleggende. Disse må fastsettes i hvert enkelt samfunn etter åpen demokratisk diskusjon, mener han. Merk at Rawls gir samme begrunnelse for å velge inntekt og formue som primærgode.

Utgangspunkter er viktige menneskelige funksjoner; eksempler på slike er å spise seg mett og å kunne bevege seg. En kapabilitet er evnen til å kunne utføre en slik funksjon, hvis man så ønsker. Sen, som har arbeidet mye med sultkatastrofer, bruker ofte tilgang til mat som eksempel. Han illustrerer forskjellen mellom funksjon og kapabilitet ved verbene å sulte og å faste. En som sulter, mangler kapabiliteten til å utøve funksjonen å spise seg mett. En

som faster, derimot, har kapabiliteten, men velger å avstå fra å utøve den. Det samfunnsmessige målet må være at alle har tilstrekkelig tilgang til mat, men ikke nødvendigvis at alle spiser.

I motsetning til Rawls legger Sen vekt på at forskjellige mennesker kan ha forskjellige behov. En gravid kvinne kan for eksempel trenge mer mat enn andre. Hvis formålet er å sikre like kapabiliteter, blir det derfor uriktig å fordele nødrasjoner slik at alle får like mye ris.

Et annet eksempel som illustrerer teorien om kapabiliteter finner vi i en artikkel av Sen om relativ fattigdom. (Sen 1984) Der peker han på at en rent relativ definisjon av fattigdom kan gi det absurde resultatet at ingen er fattige i et samfunn hvor alle sulter. På den annen side kan det, i et land hvor fjernsyn er utbredt, være vanskelig for en elev fra et hjem uten TV å følge undervisningen når læreren viser til TV programmet dagen før. Men i et fattig land uten fjernsyn ville ikke mangelen på fjernsyn bety noe. I begge tilfelle er det en viktig kapabilitet som mangler. I det første, kapabiliteten å spise seg mett. I det andre, kapabiliteten å kunne følge med på skolen. Kapabilitetene i seg selv er ikke relative. Men kapabiliteten å følge med på skolen avhenger av relativ økonomisk stilling, kapabiliteten til å spise seg mett avhenger av den absolutte økonomiske stilling.

Sen er klar over at det finnes overveldende mange ønskede funksjoner, og ikke alle kan være mål for offentlig politikk. Det er kapabiliteten til viktige funksjoner som skal ivaretas, skriver han. Som nevnt ovenfor, nekter han selv å si hvilke disse viktige funksjonene er. Den amerikanske filosofen Martha Nussbaum (Nussbaum 1999) har foreslått en liste på ti typer kapabiliteter. Men listen er omstridt, og er dessuten mer rettet mot fattige land enn et land som Norge. HDI, Human Development Index, bygger på tanken om kapabiliteter, og bruker indikatorer for helse og utdanning: barnedødelighet, levealder og lese- og skriveferdigheter.

Det er mange likhetspunkt mellom tanken bak kapabiliteter og de nordiske levekårsundersøkelsene. Begge tilnærmingene legger større vekt på hva folk kan gjøre og være med ressursene sine enn hva de har. Begge benytter en samling med indikatorer som ikke blir veidd sammen til en indeks som velferd eller inntekt. Videre gjelder begge tilnærmingene en form for likhet i muligheter, men muligheter på hvert tidspunkt i livet, ikke mulighetene på startstreken. Noen få forskere har gjort empiriske undersøkelser av kapabiliteter. Disse viser ganske overensstemmende lister, og er påfallende like de nordiske levekårsundersøkelsene.

Verken kapabiliteter eller levekår måler utelukkende fordeling. De måler trekk ved forholdene i samfunnet i videre forstand, blant annet politisk frihet og borgerlige rettigheter. Videre er både levekår og kapabiliteter avhengige av miljø og fellesgoder, som ren luft.

7 Om barn og fordelingspolitikk

Det er allmenn enighet om at barn har egne rettigheter, og at barn er en viktig gruppe å nå i fordelingspolitikk. Barns stilling i fordelingspolitikken har to sider: hensynet til barnets velferd her og nå på den ene side, hensynet til framtiden som voksen på den annen side. Det er ingen umiddelbar motsetning mellom de to hensyn: en god og trygg barndom er avgjørende for et godt liv som voksen.

Men det er også uenighet om barns stilling i samfunnet, spesielt når det gjelder ansvarsfordeling mellom foreldre og det offentlige. Det ser vi flere eksempler på i debatt omkring familiepolitikk: kontantstøtte og barnehager, fordeling av barselpermisjon mellom mor og far, frie skolevalg, servering av mat på skolene...

Likevel er det vanskelig å finne tanker om barn og rettferdig fordeling blant de mest kjente moderne moralfilosofer. En utbredt intuisjon om rettferdig fordeling er at hver enkelt skal ha det hun har gjort seg fortjent til ved arbeid og produksjon. Den kan åpenbart ikke anvendes på barn. John Rawls, for eksempel, nevner ikke barn i den berømte og banebrytende *A Theory of Justice*. Da han ble kritisert for dette, skrev han en lengre artikkel om barn og familie, hvor han gjør klart at barn ikke kan være parter i den Rawlske samfunnskontrakten. En annen fremstående moderne tenker, Ronald Dworkin, har heller ingen ting å si om barn i den ellers fremragende artikkelsamlingen *Sovereign Virtue*. En grunn til denne lakunen er antakelig at liberale politiske filosofer helt fra opplysningstiden har drøftet forholdet mellom staten og voksne borgere. Her har de tradisjonelt skjelnet mellom det offentlige liv og privatlivet, og familien har tilhørt privatlivet. Samtidig har det vært viktig å sette grenser for statens makt over det private. Dermed er barna entydig blitt foreldrenes ansvar. Noen har vel også ment at foreldrene eier sine barn; det hevder for eksempel Robert Nozick.

I praksis setter den moderne velferdsstaten klare grenser for foreldres råderett over barna sine. Grunnskolen er obligatorisk, og helst gratis, i de fleste land. I Norge har det også vært fremmet forslag om obligatorisk barnehage. Mishandling av barn er forbudt, og blir strengt straffet. Og internasjonalt vedtatte menneskerettigheter omfatter som kjent også barn. Dette har vokst fram uten hjelp av politisk filosofi. Men siden det også er uenighet om hvor grensene mellom foreldres rettigheter, barns rettigheter og samfunnets ansvar skal gå, kan det være interessant å undersøke hvilken støtte for tanken politisk filosofi kan gi.

Økonomisk velferdsteori bygd på prinsippet om konsumentsoverenitet er den i praksis mest anvendte teorien for å begrunne fordelings- og annen politikk. Den kan ikke anvendes på tiltak for barn. Konsumentsovereniteten

innebærer at de berørte individer per definisjon selv vet sitt eget beste. Det kan vi ikke forutsette når det gjelder barn. Det hersker en del uenighet om hvor mye barn bestemmer, og skal bestemme, selv, men ingen mener at de alltid skal avgjøre sitt eget beste. Ingen mener at barn selv skal bestemme om de vil la seg vaksinere, gå til tannlegen, gå på skole. Noen må være paternalistiske på barns vegne. Vi kan mene at foreldrene er nærmest til å vite hva som er deres barns beste. Men foreldrenes mening kan ikke være definisjonen på barns beste. Det er en stor og viktig prinsipiell forskjell på å velge på egne vegne og å velge på andres vegne, selv om disse andre er egne barn. Foreldrenes frie valg av skole er ikke det samme som barnas frie valg av skole. Barna blir tvunget, enten det er den ene eller den annen som velger skole for dem. Foreldres frie skolevalg er derfor ikke et eksempel på konsumentsuverenitet, men på paternalisme.

Derimot er Rawls' teori fullt forenlig med barns rettigheter, selv om han ikke så det selv. Det har jeg redegjort for i tidligere artikler, for eksempel Bojer 1995. Men forslaget hans om lik fordeling av primærgoder, deriblant inntekt og formue, kan ikke umiddelbart anvendes.

Den teorien som har mest umiddelbar anvendelse på barn er teorien om kapabiliteter. En kapabilitet er alltid knyttet til individet, ikke en familie eller gruppe. Kapabiliteter kan i motsetning til velferd i prinsippet observeres direkte. Og observasjoner for barn trenger ikke å bygge på forutsetninger om riktig fordeling innen familien. En del av bakgrunnen for Sen's forslag om kapabiliteter som mål for fordelingspolitikk er nok en artikkelen 'Family and Food: Sex bias in Poverty' hvor han redegjør for forskjeller mellom to indiske landsbyer når det gjaldt unge jenters helse og fysiske utvikling. Forskjellene skyldtes ulike kulturer og normer i behandling av jentebarn.

Kapabilitetsteorien rettferdiggjør helt klart fordeling rettet direkte til barn, for eksempel skolemåltider og egne helsetiltak.

Men heller ikke kapabiliteter er tilstrekkelige som grunnlag for fordelingspolitikk til fordel for barn, blir det hevdet (McLeod 2010). Teorien legger opp til den enkeltes frie valg av hvordan kapabilitetene skal brukes. Der har den samme svakhet som teorien for konsumentsuverenitet: den forutsetter kognitive ferdigheter, kunnskap og bevissthet som barn ikke har. Den gjør klart nok at barn skal oppdras til å kunne erverve, og utøve, sine kapabiliteter, men er ikke tilstrekkelig som mål på deres velferd mens de er barn. Videre er teorien for uspesifisert til å anvendes på innhold i skolen og utdanningspolitikk.

8 Kapabiliteter som rettferdiggjøring av velferdsstaten: styrke og svakheter

Gitt at en først finner det rettferdig overhodet at staten skal ha en fordelingspolitikk, synes fordeling av kapabiliteter å være skreddersydd som rettferdiggjøring av den nordiske velferdsstaten. Som skrevet ovenfor, er det ikke enighet om hvilke kapabiliteter eller funksjoner som skal regnes som de viktigste. Men vi trenger ingen dypsindig filosofisk diskusjon for å bli enige om at utdanning og helse er avgjørende for menneskers evne til å fungere uansett på hvilke områder i livet. Og her skal staten sikre lik rett til utdanning og helsepleie direkte til den enkelte, ikke fordele penger. Mulighet til lønnet arbeid er like selvfølgelig, både for kvinner og menn. Det er også i god overensstemmelse med kapabilitetstilnærmingen at folk med handicap får direkte tildelt, eller støtte til, tekniske hjelpemidler som rullestol eller datamaskin.

Det samme gjelder helsetilsyn for barn, gratis skoletannlege, vaksinasjon.

Det er større uklarhet når det gjelder inntektssikring. Betydningen av tilgang til økonomiske ressurser har så langt jeg kjenner til vært lite diskutert blant tilhengerne av kapabilitetsteorien. Men teorien er åpen nok til å inkludere folkepensjonen.

Svakheten ved kapabilitetstilnærmingen er de samme som ved rettighetsteorier: begge mangler det teoretiske apparet for å håndtere målkonflikter. Disse kan være av to slag. Det kan være konflikt mellom utvikling av ulike kapabiliteter hos den enkelte. Og ressurser til å fremme den enes kapabilitet kan gå på bekostning av kapabiliteten til en annen. Tenk på problemene med fordeling av ressurser i helsevesenet. Eller avveining av ressurser til helsevesen mot ressurser til skole og utdanning. Til dette vil nok Sen svare at slike konflikter er politiske, og at de bør løses gjennom åpen politisk diskusjon, ikke ved spissfindige økonomiske eller andre teorier.

9 Rettferdighet og bolig

Som vi har sett, er teorier for rettferdig fordeling i utgangspunktet for abstrakte og generelle til å si noe om boligens plass i fordelingspolitikken. Men vi kan trekke noen slutninger hvis vi prøver å forlenge dem noe lenger enn de upraktiske filosofene har tenkt. Det blir likevel bare prinsipielle retningslinjer, ikke praktiske forslag til tiltak.

Ut fra økonomisk velferdsteori er det eksterne virkninger som legitimerer inngrep i boligmarkedet: det trengs en eller annen form for offentlig samordning for å sikre ikke bare bolig, men gode bomiljø og nabolag. Det viktigste virkemidlet her må være fysisk planlegging, kombinert med passende virkemi-

der. Men det er også av betydning at hjelp til finansiering og sosial boligbygging er slik utformet at folk med sosiale problemer og dårlig økonomi ikke blir konsentrert i egne nabolag. Det følger av dette at vi ikke bør ha bydeler og nabolag reservert for de velstående.

John Rawls' samfunnskontrakt innebærer lik fordeling av primærgoder, med mindre ulik fordeling er til fordel for dem som har det dårligst. Et primærgode er, som vi så, et gode som alle vil ønske seg mer av, uansett hvilket prosjekt de har for livet sitt. Han har flere forslag til primærgoder, men bolig er ikke ett av dem. Nå er husly og varme helt grunnleggende menneskelig behov, og det er vanskelig å se for seg et livsprosjekt som kan greie seg uten. Rawls har nok tenkt seg at rettferdig fordeling av bolig ville sikres gjennom rettferdig fordeling av inntekt og formue. Men han drøfter ikke problemene med boligmarkedet, eller at behovet for bolig kan komme så tidlig i livsløpet at personlig sparing ikke er tilstrekkelig, selv med 'riktig' inntektsfordeling. Derfor virker det rimelig å betrakte anstendig bolig som et primærgode, selv om Rawls selv ikke tenkte så langt.

Et av Rawls' primærgoder er, som vi har sett, noe han kaller det samfunnsmessige grunnlaget for selvspekt. Dette godet er beslektet med et moment Adam Smith la vekt på da han drøftet minstelønn og nødvendighetsgoder, nemlig å kunne vise seg offentlig uten skam. Smith pekte på at det vil avhenge av hva som er vanlig i samfunnet og omgivelsene hva som er absolutt nødvendige goder. Eksemplene hans var skjorter og sko. Selv de rikeste romere greidde seg uten, skrev han, mens en engelsk arbeider som manglet skjorte og sko, ville skamme seg. Hvis bolig er et posisjonelt gode, slik noen hevder, kan det betyr at det er ydmykende å ha en bolig som er svært mye dårligere enn det som er vanlig.

I vår tid er det for mange mennesker forbundet med skam og tap av selvspekt å måtte henvende seg til sosialkontoret for å få økonomisk hjelp. Hensynet til borgernes selvspekt tilsier størst mulig grad av universelle virkemidler i fordelingspolitikken, og færrest mulig ordninger med inntektsprøving. Ingen skammer seg over å motta barnetrygd. I denne sammenhengen er det også et moment at stønader det må søkes om, ofte blir underforbrukt.

Kapabilitetstilnærmingen er den av moderne teorier for rettferdig fordeling som klarest kan begrunne direkte tildeling eller subsidiering av et gode som bolig. Ved første blick er det kapabiliteten til å skaffe seg bolig som er det sentrale. Hvis noen velger å bo dårlig, og heller strebe etter andre goder, bør de ha lov til det. Imidlertid er det vanskelig å tro at noen frivillig velger å være bostedsløse.

Og det å ha en bolig er avgjørende for andre viktige kapabiliteter. Bolig av en viss standard er nødvendig for hygiene og helse. Den er nødvendig for muligheten til privatliv, oog for fysisk sikkerhet. Boligen er også av betydning

for et menneskes evne til å fungere rimelig godt i samfunnet. Deltaking i samfunnet er en viktig kapabilitet, beslektet med Rawls' og Smith's krav til selvrespekt. For voksne friske mennesker er en adresse (og telefon) en nødvendig betingelse for å få arbeid, i hvert fall fast arbeid. I Storbritannia er det fortalt om tilfeller hvor husløse ikke fikk arbeid fordi de manglet fast adresse, men på den annen side ikke fikk bolig fordi de manglet arbeid. I våre dager er det også nødvendig med bad, fordi omgang og samarbeid med andre mennesker krever luktfri renslighet. Til en viss grad er vel også bolig av rimelig standard en nødvendighet for sosial omgang, i hvert fall her i landet hvor utendørs samvær er umulig store deler av året, og hvor det er liten tradisjon for samvær på utesteder for andre enn ungdom.

Jeg trekker den konklusjon at både Rawls' samfunnskontrakt og teorien om å sikre kapabiliteter legitimerer en sosial boligpolitikk, fortrinnsvis bygd på universelle virkemidler.

Begge disse teoriene handler om rasjonelle voksne mennesker, som både kan treffe sine egne beslutninger om hva som er deres mål i livet, og er i stand til å forfølge de målene på en fornuftig måte. Mennesker uten disse egenskapene kan ikke nås med generelle virkemidler, som inntektssikring og et vel fungerende leiemarked. Dermed blir det klart at fordelingspolitikk som sikrer inntekt, ikke er tilstrekkelig til å sikre alle en anstendig bolig. Her trengs det særskilte, mer målrettede tiltak.

Det samme gjelder barn. Hensynet til barns oppvekst og utvikling er nok det sterkeste argument for en boligpolitikk som sikrer alle rimelig boligstandard og et godt bomiljø. Nå kan en neppe tenke seg tiltak som tvinger foreldrene til å skaffe seg bolig og et nabolag som er godt for barna. Men akkurat når det gjelder bolig, vil normalt foreldrenes og barnas interesser falle sammen, noe som ikke alltid ellers gjelder. Så det viktige her er finansiering rettet mot barnefamilier.

10 Referanser

Bojer, Hilde (1995), 'Barn og rettferdig fordeling', *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 36:1 93–104.

Dworkin, Ronald (2000), *Sovereign Virtue*, Harvard University Press.

Krugman, Paul and Robin Wells (2006), 'The Health Care Crisis and what to do with it.', *New York Review of Books* 23 March 2006.

Macleod, Colin M. (2010), 'Primary goods, Capabilities and Children' i

- Harry Brighouse and Ingrid Robeyns (eds) *Measuring Justice*, Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha (1999)**, 'Women and Cultural Universals' i Martha Nussbaum: *Sex and Social Justice*, Oxford University Press, 29–54.
- Pedersen, Axel West,(2007)** 'Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?' i *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor*, Nova skriftserie 3:07, 7–36
- Rawls, John (1971 and 1979 2.ed,** *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1984)**, 'Poor, Relatively Speaking' i Amartya Sen: *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, 325–345.
- Sen, Amartya (1984)**, 'Family and Food: Sex bias in Poverty' i Amartya Sen: *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, 346–368.
- Sen, Amartya (1999)**, *Development as Freedom*, Oxford University Press.