

# Social tillid og velfærd

*af Klaus Levinsen*

For nogle år siden verserede der i medierne en historie om en ung dansk mor, som var blevet pågrebet af politiet i New York. Under et besøg på en restaurant havde hun parkeret sit 14 måneder gamle barn i en barnevogn på fortovet, lige uden for det vindue hvor hun sad og fik en kop kaffe sammen med barnets far.

En ansat i restauranten opdagede den tilsyneladende forladte barnevogn og tilkaldte politiet, som ved deres ankomst omgående tog barnet i forvaring og viderebragte det til de sociale myndigheder. Selvom det hurtigt gik op for alle involverede, at barnet ikke var blevet forladt, blev moderen anklaget for barnemisrøgt og i nogle dage nægtet samkvem med sit barn.

Episoden vakte opsigt, især i Danmark, fordi den forekom at være en absurd overreaktion fra de amerikanske myndigheders side. Men samtidig var der mange, der spurgte sig selv, hvorfor den unge mor dog ikke havde været mere forsigtig. Den forklaring, som blev fremført over for amerikanerne var, at kvinden måske nok havde været uforsigtig i New York, men at det i en dansk kontekst slet ikke var ualmindeligt at anbringe sit barn i en barnevogn udendørs. I Danmark lever folk nemlig uden frygt for overfald, kidnapninger og andre ubehageligheder – det er et land, hvor folk har tillid til hinanden.

Sådan kunne sagen fremstilles. Der var tale om et møde mellem forskellige kulturer, og det var i hovedsagen de kulturelle forskelle, som frembragte den ulykkelige situation. For den interesserede empiriker giver denne sag anledning til at spørge, om det nu vitterligt forholder sig sådan, at danskerne generelt er mere tillidsfulde end andre folkeslag. Kapitlet her vil søge svar på dette spørgsmål og i øvrigt give forklaringer

på, hvorfor tillid har så stor værdi i et moderne velfærdssamfund som det danske. Men lad os først se på hvad tillid egentlig er for noget.

### **Hvad er tillid?**

Som antydnet i ovenstående eksempel kan tillid og mistillid manifestere sig på forskellige måder. Begreberne indeholder mange tolkningsmuligheder, som både knytter sig til det individuelle og til det samfundsmæssige niveau. For den enkelte er det at have tillid en følelse af, at man kan sætte sin lid til andre, og at disse andre handler i overensstemmelse med de forventninger, man måtte have til dem. For at få et moderne hverdagsliv til at fungere, er vi som mennesker afhængige af en lang række tillidsrelationer i forhold til familiemedlemmer, venner, kolleger, og samfundets institutioner og systemer. Når jeg eksempelvis afleverer min datter i vuggestuen, har jeg tillid til, at pædagogerne passer hende, med alt hvad dette indebærer af pleje, omsorg og opdragelse. Tilliden er en nødvendig betingelse, for at min hverdag kan fungere. Hvis personalet mod forventning en dag glemte hende på legepladsen (eller gav en bedstefar et forkert barn med hjem), ville min tillid til vuggestuen og dens personale komme i alvorlig fare, og hvis dette ubehagelige scenario gentog sig, ville min tillid til institutionen erodere. Tillid kan altså lide skade, hvis ens forventninger skuffes.

Den grundlæggende tillid er en eksistentiel nødvendighed, og uden et mindstemål af tillid ville vort psykiske og sociale system bryde sammen. På det personlige plan er tillid en tillært og erfaringsbaseret egenskab, der som regel har de bedste udviklingsbetingelser i varige og stabile personlige relationer. For den enkelte kan tilliden udvides fra at omfatte nærtstående personer til en generaliseret social tillid, der omfatter større sociale enheder og institutioner. Heri ligger en udviklingspsykologisk pointe om, at tillid er noget, der udvikles i nære familiære relationer, og at tidlige tillidserfaringer som regel er en forudsætning for, at man senere i livet kan skabe nye tillidsrelationer i andre ukendte sociale sammenhænge.

Det er dog ikke i alle livets forhold, at vi bruger lang tid og mange ressourcer på at opbygge tillid. En tillidsrelation kan ses som en personlig og social aflastningsmekanisme, i den forstand at man ikke behøver bekymre sig om, hvorvidt ens forventninger til andre indfries. Som den tyske sociolog Niklas Luhmann formulerer det, er tillid en »mekanisme til reduktion af social kompleksitet«. Tillidsbegrebet aktualiseres i stigende omfang, fordi moderne komplekse samfund forudsætter en øget risiko-villighed – og dermed også tillid.

Når man har tillid til andre, er det udtryk for, at man er tryk ved og stoler på andres gode egenskaber og hensigter. Tilliden har dermed et frigørende potentiale, fordi den letter os for mange af de bekymringer og det hårde slid, der er forbundet med konstant at skulle arbejde på at gøre tilværelsen sikker for én selv og sine nærmeste. Dannelsen af tillid sker derfor også lettest i situationer, hvor der på forhånd er gode kommunikationsmuligheder, og hvor der hersker en gensidig accept og forståelse af hinanden.

Selvom tillidsdannelse som regel forudsætter en vis forudgående viden om dem, man giver sin tillid til, er den altid et udtryk for, at man erstatter og kompenserer for sin begrænsede information. Når man udviser tillid, accepterer man, at der ikke er fuld kontrol: Man overlader for en tid sin ejendom, sine børn eller måske noget af sit liv i andres varetægt.

Udover det personlige psykologiske aspekt af tillid, er der også et gensidighedsaspekt. Når jeg udviser tillid til andre, er der en god mulighed for, at jeg også bliver mødt med tillid. Det vil derfor ofte være fornuftigt at udvise tillid, fordi gevinsten antages at være større, end hvis man undlod at gøre det – eller udtrykt mere præcist i rationelle termer: hvis den relative mulighed for at vinde er større end den relative risiko for at tabe. Det store problem for tillidsgiveren er som nævnt manglen på »fuld« information om situationen og troværdigheden hos den, man vælger at udvise tillid til. Men tilliden er måske netop kendetegnet ved ikke at være kalkulerbar, og ved ikke at kunne reduceres til et rationelt spil.

Tillid kan også forstås som en kulturelt betinget norm og værdi, der er med til at regulere folks adfærd og forventninger, og som præger større sociale enheder og samfund. Man kan i den forstand tale om tillidskulturer i samfund, hvor de dominerende regler, normer og værdier over lang tid har understøttet tillidsdannelse i samfundet.

### **Hvad er tillid godt for?**

Begrebet tillid må næsten ubetinget siges at være et plus-ord. Når vi taler om tillid, er det som regel med en indforståethed om, at tillid er godt, og mistillid skidt. Undtagelserne findes måske i den tyske talemåde »tillid er godt – kontrol er bedre« og i det forhold, at nogle kan nære »blind tillid« til andre. Tilliden må derfor være funderet i vurderinger af andres troværdighed, eftersom det sjældent er smart at stole på svindlere og uærlige folk.

Tillid er ikke altid et gode. De stærke sociale bånd, som findes inden for mafiaen, opretholdes af en stærk intern tillid (ganske vist med hårde sanktioner ved tillidsbrud), samtidig med at forholdet til folk udenfor »familien« er styret af mistillid. Konsekvenserne heraf er, at lov og orden kun gælder inden for rammerne af den enkelte familie og ikke i resten af samfundet. Tilliden i disse fællesskaber er derfor kendetegnet ved, at den kun strækker sig til folk og sociale sammenhænge, som man kender i forvejen. Anderledes er det med den generaliserede sociale tillid, som gør sig gældende uden for de familiære rammer. Her er der tale om en tillidsform, som både er mere abstrakt og mere vidtrækkende, idet den siger noget om, hvorvidt folk føler sig trygge ved og kan stole på andre personer, som de ikke nødvendigvis kender på forhånd. Folk med en lav social tillid møder fremmede med frygt og vagtsomhed, og sikrer deres ejendom med låse og alarmer.

Hvad er det så, den generaliserede sociale tillid gavner, hvad er dens positive effekter? I den samfundsvidenskabelige faglitteratur findes der efterhånden en stor mængde teoretisk og empirisk materiale, der viser, at et højt tillidsniveau har en række gavnlige virkninger på samfundet. Et lands velbefindende såvel som dets evne til at konkurrere er, ifølge den amerikanske historiker og politolog Francis Fukuyama, »betinget af en enkelt gennemtrængende kulturel faktor: nemlig det iboende tillidsniveau i samfundet«. I flere sammenlignende økonomiske analyser bliver det sociale tillidsniveau derfor også fremhævet som en særdeles vigtig komponent i forklaringen af forskellige landes økonomiske kapacitet og ydeevne. Årsagen er, at tilliden bidrager til at reducere de såkaldte transaktionsomkostninger; den letter koordinering og samarbejde, øger den menneskelige mobilitet og muliggør entreprenurmæssig aktivitet i samfundet. Ud fra et økonomisk perspektiv er det ganske enkelt rationelt at indgå tillidsrelationer, forudsat at de involverede parters fordele er større end deres potentielle tab. Gensidig tillid reducerer omkostningerne til overvågning og kontrol, men forudsætter stærke normer med positive sanktioner, som motiverer til troværdig adfærd, og virkningsfulde negative sanktioner over for tillidsbrydere. Den mest grundlæggende sanktionsform er udelukkelse fra fællesskabet og al fremtidigt samarbejde, hvilket kan være en ganske alvorlig sag – i sociale såvel som i økonomiske henseender.

I samarbejdsrelationer er det ikke blot tilliden til andre, der er nødvendig, men også troen på, at andre har tillid til én. At udvise tillid til andre øger som nævnt muligheden for at få tillid igen: Tillid avler

tillid. Gensidighedsaspektet indeholder et fællesskabs- og solidaritetsfremmede element, fordi en tillidsgestus også er et vidnesbyrd om, at man accepterer at være afhængige af hinanden. Foruden de økonomiske gevinster, der er forbundet med social tillid, findes en række andre – ikke pengemæssige – fordele, heriblandt følelsen af tryghed, oplevelsen af retfærdighed, samt almindelig glæde og tilfredshed med livet.

Tillid er historisk et universelt fænomen. Med samfundets udvikling og modernisering øges behovet for tillid, både den tillid som knytter sig til de nære kendte sociale ansigt-til-ansigt-relationer og tilliden til de ansigtsløse abstrakte systemer. Helt i tråd med den klassiske sociolog Emile Durkheims forestillinger om »organisk solidaritet«, kan man sige, at de moderne samfunds tiltagende differentiering og specialisering kræver mere tillid. Den stigende kompleksitet i institutioner, organisationer og tekniske systemer bevirker, at de bliver stadig vanskeligere at over- og gennemskue og derfor i stigende grad forudsætter, at mennesker har tillid. Heri ligger en permanent risiko for fremmedgørelse, men pointen er, at tilliden i et større samfundsmæssigt perspektiv bidrager til at lette det sociale samspil mennesker imellem. Tillid er altså noget, der har stor social og samfundsmæssig værdi; det er en vigtig del af den politiske kultur, og det vil være påstanden her, at moderne udbyggede velfærdsstater som de skandinaviske har indrettet sig på en måde, som både forudsætter og fremmer dannelsen af social tillid.

Er danskerne så et særpræget folkefærd, når det gælder deres sociale tillid? Resultaterne fra flere store internationale spørgeskemaundersøgelser tyder klart på, at svaret er ja. Danmark ligger sammen med de øvrige nordiske velfærdsstater Norge, Sverige og Finland i toppen, når det gælder den sociale tillid, målt som folks oplevelse af at have »tillid til andre« og at kunne »stole på andre personer«. Det interessante spørgsmål er, hvorfor der tegner sig dette billede? I en række sammenlignende undersøgelser finder man et sammenfald af lande med et højt tillidsniveau, et udbredt foreningsliv, velstand og økonomisk lighed.

De forskellige forklaringer på tillidens opkomst og udvikling kan grundlæggende opdeles i dem, der betoner betydningen af grundlæggende kulturelle forhold, og dem, som fremhæver de gældende institutionelle forhold.

### **Medborgerskabskultur og foreningsliv**

En udbredt forklaring på det høje tillidsniveau i Danmark er, at tillid har særligt gode vækstbetingelser i samfund med omfattende sociale

netværk, i form af venskabsrelationer, nabokontakter, foreningsaktivitet og medlemskab af organisationer. Samfund, hvor folk har mange sociale relationer og engagerer sig i deres omverden, vil derfor typisk have et højt niveau af gensidig social tillid. Fx vil samfund med et udbredt foreningsliv som regel også have et højt tillidsniveau i befolkningen. Denne sammenhæng blev påpeget af den franske embedsmand Alexis de Tocqueville, som under sit studieophold i 1800-tallets Amerika var optaget af borgernes stærke civile engagement. Han bemærkede, at amerikanerne var »joiners« – de var gode til at samarbejde med hinanden, i mindre fællesskaber, foreninger og organisationer. Han opfattede derfor tillid og frihed som de væsentligste ingredienser i et demokratisk samfund. Uden frihed vil det være ganske umuligt at opbygge tillidsrelationer, og uden gensidig tillid kan man ikke agere som et frit menneske. Tilliden vokser iblandt frie individer, som kan se, at der er gensidige fordele forbundet med at løse samfundsmæssige problemer i fællesskab.

Imidlertid har udviklingen i det amerikanske foreningsliv og den sociale tillid over en længere periode været negativ. Derfor har en række fremtrædende amerikanske samfundsforskere interesseret sig for dette fænomen. Omfanget og kvaliteten af sociale netværk er gennem de senere år især blevet (re-)lanceret af den amerikanske politolog Robert Putnam under den populære samlebetegnelse »social kapital«. Tilliden indgår her som en del af samfundets sociale kapital og er forbundet med tilstedeværelsen af sociale netværk og normer for gensidighed. I sit studie af politiske institutioner og demokratiske normer i Italien viste Putnam, at de regioner, hvor der findes megen social kapital, typisk har langt bedre forudsætninger for at danne velfungerende demokratiske institutioner. Hans undersøgelser søger at dokumentere, at den sociale tillid er mindst i de syditalienske regioner og størst i de nordlige, og at disse variationer kan forklares ud fra historisk kulturelle forskelle. Kernen i disse iagttagelser er den samme som hos de Tocqueville: Den sociale kapital – og dermed tilliden – vokser op fra neden og er forankret i samfundets grundlæggende kultur og normer. Dette indebærer en vis »træghed« i disse goder, fordi de ikke sådan lige forandres fra det ene år til det andet. Tillid i denne forstand kan opfattes som en norm, der overføres fra generation til generation. Mennesker, der involverer sig positivt i samfundslivet, socialiseres til at opretholde og styrke denne norm, men ideologisk set hersker der ikke enighed om, hvorvidt staten fremmer eller hæmmer denne udvikling.

De skandinaviske velfærdsstater har som bekendt en stor og om sig gribende offentlig sektor. Denne kendsgerning har fået konservative og kommunitaristiske filosoffer til at mene, at moderne velfærdsstater er til skade for civilsamfundet, fordi de på en række områder fortrænger og overflødiggør folks incitament til at involvere sig i civile sociale fællesskaber: Hvorfor engagere sig i de gamles ve og vel, når der findes offentlige hospitaler, hjemmehjælp og plejehjem, og hvorfor støtte idræts- og fritidsforeningerne, når børn og unge kan dyrke sport i den offentlige skole?

Denne bekymring for velfærdsstatens »crowding out«-effekt finder imidlertid ikke megen empirisk støtte – tværtimod. I modsætning til USA samt en række lande i central- og Sydeuropa, ser foreningslivet i Danmark ud til at leve i bedste velgående; faktisk har der været en stigning i andelen af foreningsaktive danskere over de seneste 30 år, hvilket ud fra ovennævnte perspektiv må give anledning til en vis optimisme. Den stærke foreningstradition er ganske givet en medvirkende forklaring på, at tillidsniveauet er så højt, og at det har været opadgående siden 80'erne. Et særligt karakteristikum ved Danmark er desuden, at forholdet mellem staten og det frivillige forenings- og organisationsliv gennem mange år har været præget af et tæt samarbejde – både centralt og lokalt.

Men, som ved så mange andre forklaringer på samfundsfænomener gælder det også her, at det ikke er helt let at bestemme, hvad der er årsag, og hvad der er virkning: Bliver folk mere tillidsfulde af at deltage i foreningslivet, eller er der tale om, at det hovedsagelig er de tillidsfulde, som melder sig i foreningsarbejdet? På samfundsniveau kan man ligeledes spørge, om det er tilliden og de sociale netværk, der skaber betingelserne for udviklingen af velfungerende demokratiske institutioner, eller om det er omvendt. Den seneste forskning på området antyder, at tilliden måske i højere grad er en konsekvens af økonomiske og institutionelle forhold.

### **Hvilken rolle spiller velfærdsstatens institutioner?**

Tillid er ud fra foreningsperspektivet tæt forbundet med et samfunds kultur og traditioner. Men man kan også forestille sig, at der er andre – mere håndfaste – faktorer på spil. En oplagt forklaring er, at et samfunds økonomisk velstand spiller en rolle for udviklingen af social tillid. »Hestene bides, når krybben er tom« – siges det, så måske afspejler det høje tillidsniveau, at Danmark er et økonomisk velstående samfund,

hvor de fleste munde mættes, og hvor den økonomiske marginalisering, relativt betragtet, er lav.

Forskningen viser i hvert fald, at det generelle velstandsniveau spiller en positiv rolle for tilliden på landniveau, og at denne sammenhæng også findes på individniveau, hvor personer med lav indkomst og lavt uddannelsesniveau generelt er mindre tillidsfulde, end personer med mange ressourcer. Men vigtigere er spørgsmålet om økonomisk ulighed. Samfund med stor økonomisk ulighed har – ikke overraskende – et lavt socialt tillidsniveau. Forklaringen er, at økonomisk ulighed øger de sociale afstande mellem mennesker, svækker den sociale interaktion og de fælles interesser på tværs af kulturelle forskelle. Med stigende økonomisk ulighed følger også udvidelser i geografiske og rumlige afstande mellem folk, eksempelvis i form af social ghettodannelse.

Økonomisk ulighed bidrager med andre ord til at forstærke sociale og kulturelle forskelle, som igen forstærker de negative effekter på tillidsniveauet. Derfor: jo mindre homogent et samfund er, jo mindre er tilliden. Denne kendsgerning kan også være en (ubehagelig) erindring om, at mennesker generelt har lettest ved at nære tillid til folk, som ligner dem selv.

Ifølge Fukuyama kan tillid identificeres med social solidaritet inden for rammerne af et stærkt moralsk fællesskab. I tætte religiøse samfund vil der således typisk være en høj grad af (intern) tillid til hinanden, mens tillidsrelationerne til folk uden for det afgrænsede fællesskab er betydelig svagere.

Velfærdsstaten – særligt den skandinaviske udgave – har som bekendt en række fortrin, når det gælder evnen til økonomisk omfordeling og bekæmpelse af social ulighed. Hertil kommer de forklaringer, som vedrører velfærdsstatens institutionelle udformning.

Den danske velfærdsstat er kendetegnet ved, at de fleste borgere har erfaring og berøring med en bred vifte af offentlige institutioner og serviceydelser (børnepasning, skole og uddannelse, sundhedssystemet, sygesikring, arbejdsløshedsforsikring, ældrepleje), som altovervejende finansieres via en generel beskatning. De væsentlige betingelser for opretholdelsen af dens legitimitet er naturligvis, at borgerne får noget for deres skattekrone, at alle bidrager, og at der ikke snydes med de offentlige midler.

Men borgerne er ikke kun interesserede i velfærdsstatens »outcome«, de er også interesserede i, om staten behandler folk retfærdigt, værdigt og respektfuldt. De svenske politologer Bo Rothstein og Staffan

Kumlin peger på, at personlige erfaringer med velfærdsstaten er en vigtig komponent i dannelsen af både institutionel tillid og social tillid. Oplevelsen af en »proceduremæssig« retfærdighed i kontakten med det offentlige ser nemlig ud til at styrke tilliden, mens negative oplevelser svækker den. Det fremgår af undersøgelser, hvor man har sammenlignet folks erfaringer med henholdsvis selektive og universelle offentlige serviceydelser.

De universelle velfærdsydelser er rettet mod alle, ikke blot de svageste i samfundet, mens selektive ydelser typisk tildeles på grundlag af myndighedernes forudgående behovs-testning af borgeren, som skal matche et antal specifikke kriterier af økonomisk eller helbredsmæssig art, hvis vedkommende skal være ydelsesberettiget. Problemet med de selektive velfærdsydelser er, at de kan være ganske krævende, både for det offentlige og for de borgere, som søger hjælp. En behovstest indeholder som regel et vist skøn, der typisk er behæftet med større uklarhed og usikkerhed for borgerne, som kan føre til utilfredshed og mistillid. Hertil kommer, at de offentlige institutioner også må sikre sig mod snyd og misbrug, hvilket fører til større grad af kontrol, som forårsager en ond cirkel af gensidig mistillid mellem myndigheder og borgere.

Kumlin og Rothstein finder empirisk belæg for en sådan negativ sammenhæng mellem folks erfaringer med behovsbestemte ydelser og social tillid: Hvis man ikke kan have tillid til de offentlige myndigheder, hvorfor skulle man så have tillid til andre? Omvendt vil gode erfaringer med velfærdsstatens institutioner resultere i en større grad af social tillid.

Fra de internationale værdiundersøgelser ved vi, at danskerne generelt har en stor grad af tillid til forskellige typer af offentlige og politiske institutioner. Tilliden til institutioner afspejler folks individuelle bedømmelser af institutionernes evne til at indfri borgernes forventninger. Faldende tillid eller mistillid til offentlige og politiske institutioner kan derfor opfattes som et demokratisk krisetegn, sådan som det er tilfældet i stater, der har et højt korruptionsniveau. Omvendt er forudsætningen for at bevare et højt tillidsniveau til de offentlige institutioner, at de agerer retfærdigt, forståeligt, og at der er en lav grad af misbrug og snyd. Sammenligner man forskellige landes niveau for social tillid og deres tillid til offentlige og politiske institutioner, findes et klart mønster. Der er nemlig en pæn korrelation mellem lande med høj institutionel tillid og lande med et højt socialt tillidsniveau. Sammenhængen findes ligeledes på individniveau, idet folk med høj institutionel tillid typisk også har en høj grad af social tillid.



Når man i forlængelse heraf ser på hvilke typer af institutionel tillid, der er stærkest forbundet med den sociale tillid, er det interessant at konstatere, at det er folks tillid til parlamentet og deres tillid til retssystemet, der toner frem som de vigtigste. Sammenfattende tyder det således på, at den sociale tillid som værdi også er funderet i politiske systemer, der opleves som retfærdige og velfungerende.

### **Tillidens udsigter**

Danskerne er meget tillidsfulde i sammenligning med andre landes befolkninger. Man kan oven i købet sige, at Danmark og de øvrige nordiske velfærdsstater indtager en førerposition, når det gælder folks sociale tillid. I ovenstående er der argumenteret for, at den sociale tillid kan ses som et aspekt af den danske velfærdsstats stærke medborgerskabskultur, hvilket bl.a. er synliggjort i et udbredt foreningsliv. Tillid bør ligesom andre normer og værdier altid analyseres og forstås i lyset af de sociale og politiske institutioner, som konstant er med til at regulere og organisere de måder, vi omgår hinanden på. Der er meget som tyder på, at den danske universelle velfærdsstat bidrager til at fremme folks følelse af retfærdighed og social tillid.

Ifølge de seneste målinger af »tillidskonjunkturerne« er der ikke noget, som tyder på en svækkelse af tillidsniveauet i Danmark. Tværtimod er det generelle tillidsniveau gradvist øget over de seneste 20 år, og denne tendens ser sågar ud til at følge med i de unge generationer. Og det er jo godt, fordi tilliden ser ud til føre en række andre fordelagtige ting med sig, som f.eks. økonomisk aktivitet og vækst. Derfor bør vi interessere os for, hvordan man kan skabe mere tillid, særligt de steder i samfundet hvor vi ved, at den er svag eller fraværende. Selvom den økonomiske ulighed, relativt betragtet, er lav i Danmark, er det ikke ensbetydende med, at der ikke findes sociale og kulturelle forskelle og områder i samfundet, hvor tilliden er fraværende eller trues af segregation samt manglende social og økonomisk integration. Der tænkes især på grupper af flygtninge og indvandrere samt deres børn, som over længere tid har haft god grund til at føle mistillid, dels på grund af de erfaringer mange har med sig i bagagen fra oprindelseslandet, dels fordi en del desværre oplever mistillid i mødet med de danske borgere og offentlige myndigheder. Udfordringerne handler derfor om fortsat at fastholde og udbrede tilliden på trods af en stigende kulturel heterogenitet. Dermed aktualiseres behovet for en anden beslægtet værdi, nemlig tolerance.