



Frihet til likeverd

Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling

HEIDI HAUKELIEN (TELEMARKSFORSKING),
HALVARD VIKE (SAI, UiO), AINA LANDSVERK HAGEN (SINTEF),
GUDRUN RUDNINGEN (SINTEF)

TF-rapport nr. 281

2011

TF-rapport

Tittel:	Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling.
TF-rapport nr:	281
Forfatter(e):	Heidi Haukelien (Telemarksforskning), Halvard Vike (UiO), Aina Landsverk Hagen (SINTEF), Gudrun Rudningen (SINTEF) Vedlegg av Geir Møller (Telemarksforskning)
År:	2011
Gradering:	Ingen
Antall sider:	233
Framsidedfoto:	iStockphoto
ISBN:	978-82-7401-382-7
ISSN:	1501-9918
Pris:	370,- Kan lastes ned gratis fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling
Prosjektnr.:	20080970
Prosjektleder:	Heidi Haukelien
Oppdragsgiver(e):	KS

Resymé:	På grunnlag av 17 fokusgruppeintervjuer med borgere (fra næringsliv, frivillige organisasjoner og ansatte og folkevalgte) i ni norske kommuner, utforskes betydningen av begrepene og verdiene likhet, frihet, rettferdighet og lokal tilpasning.
----------------	---

Forord

I januar 2009 inngikk Telemarksforskning kontrakt med KS om prosjektet Likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling. I samarbeid med SINTEF Teknologi og samfunn og Sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Oslo, fikk vi i oppdrag å utforske betydningen av begrepene og verdiene likhet, frihet, rettferdighet og lokal tilpasning i norske kommuner. Resultatet er en semantisk analyse av begrepene *likhet* og *frihet*, og en diskusjon av den betydning lokale folkevalgte, kommunalt ansatte og borgere tillegger muligheten for *lokal tilpasning*. Rapporten inneholder også en *kulturhistorisk analyse* av den norske velferdsstaten der vi gjør rede for teoretiske inspirasjonskilder. Vi presenterer fokusgruppemedlemmenes egne betraktninger gjennom korte vignetter basert på ulike aspekter ved velferdsstaten, før Geir Møller fra Telemarksforskning tilfører rapporten en statistisk analyse av forholdet mellom staten, kommunen og innbyggerne. Vedlagt denne rapporten finnes også en CD-rom som blant annet inneholder filmklipp fra intervjuene. Se for øvrig leserveiledning på side 9.

Dette oppdraget har vært særdeles spennende, og vi ønsker å rette en stor takk til fokusgruppemedlemmene som har lagt grunnlaget for å utvikle det vi mener er nye og viktige innsikter om be-

tingelsene for bærekraftighet i norsk lokaldemokrati. Takk til vår diskusjonspartner og assistent Kjetil Klonteig, og takk til vår oppdragsgiver KS som har gitt oss mange gode innspill til refleksjon og diskusjon underveis i prosjektet.

BØ, 03.01.2011

Heidi Haukelien

Prosjektleder

Innhold

Leserveiledning	9
Sammendrag	11
1. Innledning	25
1.1 Metodisk-analytisk strategi	27
1.2 Semantisk analyse	37
2. Likhhet	41
2.1 Likhhet som kompensasjon for ulikhhet.....	42
2.1.1 Likhhet i skolen.....	42
2.1.2 Likt omsorgstilbud	46
2.2 Likhhet som rettferdighet	50
2.2.1 Å stå i mot pressgrupper	51
2.2.2 En armlengdes avstand.....	53
2.3 Negativ likhet.....	56
2.4 Forutsetninger for likhet.....	60
2.5 Likhhet: Oppsummering	63
3. Frihet.....	71
3.1 Frihet fra underfinansierte reformer	72
3.2 Frihet fra urealistiske forventninger.....	74
3.3 Frihet fra statlig regulering	75

3.4	Frihet til gode tjenester	77
3.5	Frihet til lokal tilpasning	85
3.6	Frihet: Oppsummering	92
4.	Politikk, verdier, kultur	99
4.1	Historiske linjer.....	103
4.2	Litteratur og analytisk inspirasjon	110
4.3	Det udifferensierte fellesskapet	123
4.4	Velferdsstatens institusjonelle dobbelthet	127
4.4.1	Empiriske fortellinger I.....	132
4.5	Politisk trygghet i fare?.....	135
4.5.1	Empiriske fortellinger II	138
4.6	Velferdsfriheten er en suveren verdi.....	141
4.6.1	Empiriske fortellinger III	143
4.7	Det liberale frihetsbegrepet er underutviklet	148
4.7.1	Empiriske fortellinger IV	155
4.8	Det nasjonale fellesskapet er en utvidelse av det lokale.....	159
4.8.1	Empiriske fortellinger V	162
4.9	Sosial kontroll, overlappende medlemskap og de mange hatter.....	165
4.10	”Alle” er deltakere	172
4.10.1	Empiriske fortellinger VI.....	174

4.11 "Den norske syke": den lammende ansvarligheten	179
5. Fra egalitarianisme til hierarki?	187
6. Konklusjon	193
7. Referanser	197
8. Vedlegg: Staten, kommunen og innbyggerne.....	205

Leserveiledning

Det er mange innganger til å forstå likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling. Her er en oversikt over de ulike måter du kan tilnærme deg innholdet i denne rapporten på.



Sammendrag

Lettlest oversikt med de viktigste funnene og forklaringer på verdiene likhet og frihet. *Side 11*

Verdiene

Den semantiske begrepsanalysen av likhet og frihet går i dybden på hva våre samtalepartnere legger i disse verdiene, som systemer av betydninger. *Side 41*

CD-rom

Her kan du se filmklipp av engasjerte innbyggere, lokalpolitikere, frivillige og aksjonister som alle har ulike synspunkter på hva lokaldemokratiet i Norge er og bør være i fremtiden.

Empiriske fortellinger

Her får du tilgang til våre samtalepartners egne betraktninger og refleksjoner rundt seks ulike aspekter ved det norske lokaldemokratiet (se også vedlagt cd-rom).

Side 137

Analytisk inspirasjon

Her redegjør vi for rapportens analytiske litteratur- og inspirasjonskilder, med hovedvekt på historisk sosiologi.

Side 110

Politikkens kulturhistorie

En dybdeanalyse av velferdsstatens historiske kontekst forklarer norsk politikk som en sosial og kulturell prosess, og belyser samspillet mellom lokale verdier og formelle institusjoner. *Side 99*

Sammendrag

- Verdienelighet og frihet oppfattes ikke som motsetninger av innbyggere i norske kommuner.
- Likeverd er den grunnleggende likhetsverdien og det er *resultatet* av kommunens tjenester som fører til likeverd.
- Frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd, og kommunenes evne til å tilpasse tjenestene til lokale, varierende og økende behov er påfallende – og synes sterkt undervurdert.
- Den norske velferdsstaten er først og fremst et stort antall *velferds-kommuner* der innbyggernes opplevelse av å kunne påvirke er like viktig som å være mottagere av gode kommunale tjenester.

Punktene over viser de viktigste konklusjonene fra dette prosjektet.

Vår vurdering er at kunnskapen om den viktigste politiske arenaen vi har i Norge, kommunen, er forholdsvis liten. Vi ønsker derfor å forstå lokaldemokratiet og kommuneinstitusjonen på deres egne premisser, for å vinne ny innsikt i ”den demokratiske infrastrukturen” som gjør den politiske orden vi kjenner i Norge i dag mulig. Rapporten *Frihet til likeverd – likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling*, er gjennomført av Telemarksforskning, Sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Oslo og SINTEF Teknologi og samfunn på oppdrag fra KS. Den bygger på 17 fokusgruppeintervjuer med til sammen cirka 120 deltagere, med henholdsvis borgere (representanter for frivillige organisasjoner og næringslivet), folkevalgte og administrative ledere og ansatte i ni ulike kommuner i Norge, fordelt på ni fylker – fra Telemark i sør til

Finnmark i nord. Formålet med prosjektet har vært å belyse og diskutere forholdet mellom frihet og likhet, og hvordan innbyggere i norske kommuner relaterer disse verdiene til rettferdighet og ansvar i kommunal tjenesteyting. Vi har særlig studert betydningen av lokal tilpasning – hvordan lokal tilpasning forstås, hvor viktig den er og hvordan den kan oppnås.

Metodisk strategi

Vi har utfordret fokusgruppedeltakerne til felles resonnering og meningsytring om sentrale sider ved verdiene likhet og frihet, lokal tilpasning og ansvar i brytningen mellom statlig og lokal politikk. Vi har også undersøkt hva ansvar og lokal tilpasning betyr i ulike lokalpolitiske sammenhenger der mye står på spill, spesielt på områdene skole, helse og omsorg. Diskusjonene har vært rettet inn mot fokusgruppedeltakernes erfaringer, og har hatt som mål å kartlegge verdier, oppfatninger og de sosiale og politiske sammenhengene de er formet i. Fordelelene ved denne strategien er at den i høy grad gjenspeiler reelle verdier og oppfatninger, og er i stand til å fange hva de faktisk betyr for folk. Samtidig kan man identifisere de konkrete sammenhengene disse verdiene hører hjemme i, når de kommer til anvendelse og hvordan. Fokusgruppedeltakernes oppfatninger og erfaringer utgjør grunnlaget for denne rapportens sentrale funn.

Hovedbudskapet i *Frihet til likeverd*

Rapporten viser at likeverd er den grunnleggende likhetsverdien for innbyggere i norske kommuner. Det sentrale er ikke at alle behandles

likt, men at tjenesteytingen gjennomføres på en måte som ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse, og at resultatet fører til likeverdige og gode liv. Mens likhet omtales som en slags rammebetingelse og målestokk, handler likeverd om eksistensielle dimensjoner ved sosialt liv, og spesielt om anerkjennelse. Likeverd uttrykker et krav om at offentlige tjenester skal ytes innenfor en ramme som gjør det mulig å tilpasse dem til individuelle behov på en måte som ivaretar verdighet.

Videre viser rapporten at *frihet til* lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd. Frihet og likhet oppfattes ikke som motsetninger. De viktigste betydningene av begrepet frihet ser ut til å være *frihet til* å gi gode nok tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv og *frihet til* lokal tilpasning. Bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferanser og lett tilgjengelige påvirknings- og korreksjonsmuligheter er det som gjør likeverdighet mulig. Kommunens evne til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov, utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen. Kommunenes evne til lokal tilpasning synes sterkt undervurdert, men er likevel påfallende. Den betydning dette har for verdige tjenester kan vanskelig overdrives. Relativt få opplever å bli tråkket på av mer eller mindre utilgjengelige, ekskluderende og lite sensitive byråkrater.

Endelig viser rapporten at ansvarsforholdet mellom staten og kommunene er i stor ubalanse. Den norske velferdsstaten er først og fremst et stort antall godt koordinerte *velferdskommuner*, og dens legitimitet er ikke bare knyttet til gode tjenester, men til opplevelsen av at det faktisk er mulig å påvirke. Kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil, opprettholde horisontale bånd og bygge politisk tillit er ikke fore-

nelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten, tilskuere til en kontraktsrelasjon mellom giver (staten) og brukere, eller opphoppningsplass for velferdsstatlig overskuddsansvar. Vår konklusjon er at disse tendensene er sterke og faretruende nok til at velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet.

Likhet: Likeverd er den grunnleggende likhetsverdien

Likhet betyr likeverd og rettferdighet

Vektlegging av rettferdig fordeling mellom likemenn – en tanke om at alle er i samme båt, og at alle skal gis de samme muligheter selv om man (tilfeldigvis) har ulike ståsteder og utgangspunkt – er gjennomgående i fokusgruppeintervjuene. Det betyr at verdien likhet i stor grad knyttes til verdien *likeverd*. Noenlunde like tilbud til ungene i skolen og de eldre på sykehjemmet (eller i egne boliger, som mottakere av hjemmetjenester) over hele landet er typiske uttrykk for dette. Alle innbyggere betraktes som likeverdige, og de fortjener dermed kompensasjon for ulikhet og urettferdighet. De skal få det de har behov for når de har behov for det. Selve begrepet likhet brukes ikke spesielt hyppig av fokusgruppedeltakerne, men ønsket om mer ressurser for de svakeste elevene, forsvar av barnevernsbarnas behov og fremheving av verdig og god omsorg for de gamle hjelpetrequende, tar alle utgangspunkt i en forståelse av likeverdighet som det grunnleggende. Uten en slik grunnverdi ville likhetsdiskusjonene fokusert mer på ”likhetsteknikker”, altså virkemidler for å oppnå formell likhet, og i mindre grad om at resultatet fører til likeverdige og gode liv.

Et viktig funn er at fokusgruppedeltakerne ikke på noen måte antyder at det finnes et skille mellom verdige og uverdige trengende blant kommunens innbyggere. Likeverd uttrykker et krav om at offentlige tjenester skal heves over konkurranse og statusforskjeller, og at de skal ytes innenfor en ramme som gjør det mulig å tilpasse dem til individuelle behov på en måte som ivaretar verdighet. Det siste forutsetter at tjenesteytende organ er tilgjengelige for korreksjon lokalt.

Likhet betyr individuell tilpasning, der resultatene for den enkelte er mer sentralt enn at alle skal behandles likt

Verdien likeverd innebærer en vektlegging av resultatlikhet framfor formallikhet. Det er resultatene av tjenestene – altså at de imøtekommer de konkrete og individuelle behovene – som er det sentrale, ikke at alle skal behandles likt. Ønsket om at de eldre skal motta en verdig omsorg står for eksempel sterkt, men ikke nødvendigvis på den måten at alle tilbud skal gjennomføres ut fra forhåndsdefinerte (nasjonale) normer og standarder. I skolen er det barnas fremtidige mulighet til å klare seg i konkurransen – selve resultatet av skoleerfaringen – som teller. I den grad noen trekker fram behov for sterkere sentral styring, er det for å gjøre kommunene bedre i stand til å tilpasse ressursene til lokale behov.

Verdige tjenester ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse

For fokusgruppedeltakerne er likeverd knyttet til måten tjenester og tjenesteyting faktisk gjennomføres på lokalt nivå. Tjenesteytingen skal reflektere sosialt aksepterte omgangsformer og former for anerkjennelse

se i det sivile samfunnet. Alle våre intervjuer preges av et påfallende fravær av velferdspolitiske veldedighetsholdninger og artikulerte statusforskjeller mellom deltakere. Å motta tjenester uten å få ydmykelser med på kjøpet, forutsetter blant annet at tjenesteutøverne er tilgjengelige og er i stand til å bruke tid og skjønn. Denne forståelsen er en integrert del av de likhets- og verdighetsverdiene fokusgruppedeltakerne setter høyt.

Statlig finansiering utgjør en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å skape likeverd

Fokusgruppedeltakerne er samtidig svært opptatt av at det tilrettelegges for en rettferdig fordeling av ressursene, og en sikring av anstendig standard på tjenestene. Tilstrekkelig statlig finansiering er et vilkår for at det kommunale ansvaret skal være reelt. I den grad statlige tjenestestandarder og øremerking oppfattes som ønskelig, formuleres dette som en slags forsvarsstrategi. Viktige behov som ikke blir imøtekommet på grunn av ressursmangel, framstår som tapere i konkurransen med andre behov som er ”beskyttet” av øremerking – derfor er mer øremerking enkelte ganger et nødvendig onde. Samtidig er det bred enighet om at slike mekanismer undergraver muligheten for det lokale handlingsrommet som er så nødvendig for å realisere lokal tilpasning.

Frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd

Likeverd sikres gjennom bruk av lokal kunnskap

I intervjuene med folkevalgte, kommunalt ansatte og borgere registrerer vi at verdien likhet er dypt forankret. Samtidig forutsetter de at det

er kommunene som gjør jobben og at muligheten for tilpasning er til stede. Slik de ser det, sikres likeverd ved at lokal kunnskap kommer til anvendelse. Folkevalgte er spesielt opptatt av at lokalt politisk ansvar og mulighet for tilpasning samtidig sikrer at hensynet til skreddersøm veies mot ansvaret for helheten (budsjettet) på fornuftige måter. Dette opptar ikke-folkevalgte borgere i mindre grad. Fokusgruppedeltakerne er gjennomgående opptatt av det er meningsløst å rendyrke kommunens rolle som iverksettingsorgan. Bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferanser og lett tilgjengelige påvirknings- og korreksjonsmuligheter er det som gjør likeverdighet mulig.

*Verdien frihet knyttes til **frihet til offentlige tjenester** (som gir individuell autonomi) og til **frihet fra statlig overstyring** (som undergraver lokal tilpasning)*

Frihet og likhet oppfattes ikke som motsetninger. Frihet betyr framfor alt to ting: For det første knyttes *frihet til*-verdien til retten til offentlige tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv, og for et rettferdig samfunn (velferdsstatsfrihet). *Frihet til*-verdien er primært knyttet til friheten til å kunne prioritere i tråd med lokalpolitiske ønsker. De viktigste betydningene av begrepet frihet ser derfor ut til å være *frihet til å gi gode nok tjenester* og *frihet til lokal tilpasning*. Det som truer denne friheten er først og fremst at det ikke er penger til å utvikle og vedlikeholde kompetansebaserte, stabile, lokalt tilpassede tjenester på de områdene som vurderes som de mest sentrale: skole, helse og omsorg. Uavhengig av hva fokusgruppedeltakerne mener om hvor langt staten bør gå i å standardisere for å oppnå likhet, er alle svært opptatt av at det finnes selvstendige lokale organer – altså en relativt

autonom, folkestyrt kommune – som det er mulig å komme i kontakt med og forsøke å holde til ansvar i relasjon til genuint lokale politiske prioriteringer.

Et viktig element i forståelsen av frihet er at statlig politikk som jevner ut forskjeller mellom kommunene, er av det gode fordi det er rettfærdig. Det skaper like muligheter – i en betydning som er nært i slekt med resultatlikhet – og det er en vesentlig verdi fordi det symboliserer likeverd.

For det andre betyr frihet i folks lokale, politiske verden *frihet fra* statlig innblanding på bestemte, avgrensede områder, spesielt kommunesammenslåing, reguleringspolitikk og etnopolitikk. I slike saker er skepsisen mot den sentrale staten særdeles sterk og et uttrykk for verdier som i den pragmatiske, velferdspolitiske samtalen ikke kommer særlig tydelig fram. Fokusgruppedeltakerne (primært ikke-folkevalgte borgere) er tilsynelatende lite prinsipielt opptatt av lokaldemokratiet, men samtidig nærmest kompromissløst opptatt av retten og muligheten til å påvirke beslutninger. Det de frykter mer enn noe annet, er avstand og utilgjengelighet.

Der større kommuner ønsker større frihet i relasjon til staten (ikke først og fremst mer ressurser, men *frihet fra* utidig innblanding i tjenesteni-
vå, satsingsprofil osv.), legger mindre kommuner sterk vekt på *frihet til* statlig garanti for relativ nasjonal likhet (gjennom overføringer og i noen grad minstestandarder). Både borgere, folkevalgte og administrativt personell i mindre kommuner synes å være mer trygge på at likhet kan oppnås ”på dugnad” fordi lokale folkevalgte og kommunebyråkratiet er så lett tilgjengelige, og fordi kommunale tjenester er så tett knyt-

tet til den uformelle ivaretagelsen som uansett er til stede i små kommuner.

Det lokale folkestyret og kommunenes tjenesteytere vil forutsette institusjonell autonomi og mulighet for å sikre kontroll nedenfra og opp

Deltakerne i fokusgruppene anser det som selvsagt at kommunens ansvar er uløselig knyttet til lokal kunnskap, og at dette ansvaret bare kan realiseres dersom kommunen har reell mulighet til å prioritere selvstendig i henhold til denne kunnskapen. Samtidig gir de uttrykk for at denne muligheten i mange tilfeller er alvorlig svekket. Den største bekymringen er knyttet til det faktum at kommunenes institusjonelle autonomi (reell, selvstendig prioriteringsmyndighet) er i ferd med å bli eliminert, spesielt fordi kommunene mangler kapasitet og i tillegg mulighet til å påvirke omfanget av ansvar de forventes å ivareta.

Det understrekes sterkt, om enn ofte indirekte, at ressurser og institusjonell makt i norske kommuner er under betydelig innflytelse av politiske fellesskap som helt reelt sikrer muligheten for kontroll *nedenfra og opp*. Kommunen og den velferdsstatlige tjenesteytingen oppfattes som nært beslektede størrelser fordi kommunen er tilgjengelig og mulig å kontrollere, eller i det minste påvirke og korrigere. Kommunen oppfattes ikke som en storebror eller som et utilgjengelig byråkratisk system. Påvirkningen kan skje gjennom nettverk, politisk eller i form av kontakt med tjenesteyterne.

Dette forholdet er vesentlig og sannsynligvis undervurdert. Tillit i det norske samfunnet henger uløselig sammen med erfaringen av at få er så maktesløse at de ikke – sammen med andre – kan hindre at politisk

makt ikke virker truende, men mulighetsskapende for felles formål. Tillit er et produkt av fraværet av redselen for at andre kan og vil true ens egne interesser, men når denne faren ikke lenger er overhengende, gis tilliten næring av den reelle muligheten til å påvirke og korrigere etter behov. Videre er tillit nært knyttet til konflikt – eller det vi spissformulert kan kalle ”fiendtlig sameksistens”. Lokalpolitiske konflikter synes å ha en særegen evne til å skape tillit fordi (1) konfliktlinjene overlapper hverandre, (2) kompromisser skapes mellom parter som representerer de sentrale interessefelleskapene lokalt, og fordi (3) lokalpolitisk ansvar på en og samme tid er helt konkret og forpliktende overfor fellesskap der man(ge) faktisk kjenner hverandre.

Lokal tilpasning tilfører politisk merverdi

Våre intervjuer tyder på at lokal tilpasning foregår i stort monn i norske kommuner, og den er relativt uavhengig av statlig politikk (forstått som kombinasjonen av kravspesifikasjoner og ressuroverføring). Grovt sett synes den lokale tilpasningen å fylle to funksjoner: (1) å prioritere bruken av ressursene i tråd med lokale behov – med bruk av lokal kunnskap og skjønn, og (2) å fylle tomrommet mellom de forpliktelsene den sentrale staten skaper på vegne av kommunene, og den faktiske manglende evnen til å leve opp til dem i praksis. Dette vitner om lokaldemokratiets og kommunenes evne til å tilføre *politisk merverdi*. I fraværet av muligheten til å korrigere statlig politikk kompenserer kommunene for det manglende samsvaret mellom forpliktelser og ressurser, og for den potensielle tillitskrisen som følger av dette.

Det er bemerkelsesverdig at opplevelsen av å mangle ressurser ikke nødvendigvis reduserer betydningen av muligheten for lokal tilpasning. Dette antyder at det lokale folkestyrets rolle som prioriterings- og tilpasningsagent blir viktigere når forholdet mellom forpliktelse og ressurser oppleves som ubalansert. Hvis det er slik, støtter det vår antakelse om at lokal politikk har en massiv avlastningsfunksjon i relasjon til den sentrale staten, og at belastningen med å begrunne nedskjæringer og utilstrekkelige tjenester i hovedsak tas lokalt. Det er sannsynlig å anta at den lokale tilpasningen er aller viktigst når dette misforholdet blir betydelig. På en rekke områder må kommunen da foreta valg mellom løsninger som alle er prinsipielt illegitime, fordi de potensielt bryter med statlig spesifiserte krav til tjenesteomfang og kvalitet på et eller flere områder.

Den politiske optimismen er sterk

Sterk politiske optimisme bidrar til at frihet og likhet sjelden oppleves som motsetninger. Det rådende synet er en harmonimodell der det forutsettes at alle gode krefter drar sammen. Optimismen er gjennomgående – de fleste synes å forvente at den nåværende ubalansen kan og vil bli rettet opp. I den grad folkevalgte og andre borgere erfarer at kommunenes ansvar for å yte tjenester ikke blir ivaretatt, oppfattes dette primært som et ressursproblem, ikke som en interessekonflikt eller et spørsmål om manglende maktbalanse.

Det er betydelig skepsis, misnøye og bekymring i forbindelse med det økende misforholdet mellom statlige løvnader og standardisering på den ene siden, og kommunal kapasitet på den andre, men dette arter

seg altså mest som et apropos til harmonimodellen og synes ikke å få avgjørende konsekvenser – bortsett fra i form av en intensivert tilpasning til knapphetssituasjonen lokalt.

Ansvarsforholdet mellom staten og kommunene er i stor ubalanse

Kommunene er spesialister i å absorbere ansvar og forpliktelse

Den sterke ansvarlighetsholdningen vi finner (blant politiske deltakere, både folkevalgte og andre borgere) og kommunens evne til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov, utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen. Viljen til forpliktelse, både overfor statens ressursrammer og lokale behov, er stor. I våre fokusgruppeintervjuer er det særlig påfallende at en rekke ulike aktører som er involvert i politikk, administrasjon og tjenesteyting, tar del i forvaltningen av det kommunale ansvaret. Fordi kommunene i så høy grad er velferdsstatens ”siste instans” – den eneste institusjonen som ikke kan avgrense seg fra overveldende ansvar ved å henvise til andre – er det interessant å registrere at dette (ennå) ikke er erstattet av et spill mellom aktører som realiserer egne interesser ved å avgrense seg fra overskuddsansvar.

Velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet

Våre funn tyder på at ansvarsforholdet mellom den sentrale staten og kommunene i Norge er i stor ubalanse. Kommunenes politiske handlingsrom når det gjelder å ivareta velferdsstatlig ansvar er i ferd med å forsvinne.

Det norske politiske eksperimentet kan bare forstås i lys av den betydning frivillige organisasjoner har hatt, spesielt gjennom den måten de har influert lokaldemokratiets sosiale former på. Dette er avgjørende for så vel velferdsstatens realisering av konkret ansvar, som for den tillit den nyter i befolkningen. Den muligheten folk lokalt har for å føre gjensidig kontroll med hverandre og ivareta likeverdighet, har vært betydelig og fått stor innflytelse over lokal politikk og tjenesteyting.

Dette er avgjørende, for det synes (for) lett å overse at politikk og tjenesteyting har et betydelig potensial for avhengighetsdannelse, ydmykelse og fremmedgjøring. Dette gir den sentrale stat en form for tillitsgrunnlag som langt på vei har blitt betraktet som automatisk og som en effekt av statlig politikk, snarere enn som et produkt av kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil og opprettholde horisontale bånd. Kommunenes evne til å ivareta slike funksjoner er ikke forenelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten, tilskuere til en kontraktsrelasjon mellom giver (staten) og brukere, eller opphopningsplass for velferdsstatlig overskuddsansvar. Dette er bekymringer mange av fokusgruppedeltakerne deler, men som bare sjelden summerer seg opp til en samlet analyse eller kritikk. Vår konklusjon er at disse tendensene er sterke og faretruende nok til at velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet.

Tendensen til å rendyrke kommunenes funksjon som redskaper i realiseringen av statlig politikk, gjør at den vesentlige rollen kommunene har hatt i politisk tillitsbygging svekkes vesentlig. Norske kommuner har en institusjonell utforming som har gjort dem til spesielt effektive og hensiktsmessige forvaltere av reell forpliktelse overfor innbyggerne; selv forpliktelser det knapt finnes ressurser til å dekke. Lokale folke-

valgte som ikke kan gi holdbare svar på hvorfor en del tjenester ikke holder en (statlig) garantert standard, representerer trolig begynnelsen på en prosess der staten og kommunene konkurrerer om å unngå konsekvensen av *ansvarsoversvømmelsen* som den optimistiske velferdspolitiske norske vei har skapt.

Hovedutfordringen ser ut til å være at norske kommuners evne til å strekke til er i ferd med å bli frikoplet de forventningene innbyggerne – med statlige garantier i hånd – kan rette mot dem. For at politiske prioriteringer skal være reelle og legitime, må det ikke finnes grunnlag for å forstå dem som lovbrudd.

1. Innledning

Denne rapporten er gjennomført på oppdrag fra KS. Den bygger på 17 fokusgruppeintervjuer (med til sammen ca. 120 deltakere) med henholdsvis folkevalgte, administrative ledere og borgere (primært representanter for frivillige organisasjoner, men også noen fra næringslivet) i ni ulike kommuner i Norge, fordelt på ni fylker – fra Telemark i sør til Finnmark i nord. Formålet med rapporten er å undersøke sentrale sider ved verdiene likhet og frihet, slik disse brytes i forholdet mellom statlig og lokal politikk og tjenesteyting, og å undersøke deres betydning kritisk i relasjon til ansvarsfordelingen mellom disse to nivåene. Her er kjernen i KS' bakgrunnsnotat:

”Selv om partiene har ulike kjerneverdier, bygger disse på allment aksepterte samfunnsmessige verdier som for eksempel ”likhet”, en verdi som står sterkt i det norske samfunnet. Dersom forskjellsbehandling blir påvist i kommunale tjenester, er veien kort til et krav om at staten må inn og sørge for likebehandling, selv om dette også kan bety at man bryter med en annen verdi, om å sikre lokal tilpassing av tjenestene ut fra lokalsamfunnets behov og prioriteringer. Selv om begge verdier må balanseres opp mot hverandre i praktisk politikk, er ”likhet” den dominerende verdi i den offentlige debatt så vel som i offentlige dokumenter. Staten framstilles ofte som enerådende garantist for likhet. Kommunesektoren står igjen som forsvarer av lokal tilpassing, noe som framstår som synonymt med ulikebehandling.

KS ønsket å gjennomføre et FoU-prosjekt som går litt dypere inn i likhetsproblematikken og som også drøfter dette i forhold til verdien om

lokal tilpasning. Hva mener for eksempel innbyggerne og de folkevalgte om balansen mellom likhet og lokal tilpassing når det gjelder omsorgstjenester, skoletilbud eller skattøre? Vekt på likhetsverdien, kombinert med (ubegrunnet) tro på at staten sikrer denne verdien, er trolig også et viktig argument når ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene blir diskutert. Kan dette være noe av grunnen til at det er en klar sentraliseringstendens, selv om det er påvist at lokalt ansvar fører til større samsvar med lokale preferanser – gitt at preferansene varierer? Lokal tilpasning synes ikke å ha like stor tyngde som likhet. Sjelden hører vi kritikk ut fra at denne verdien ikke er godt nok ivaretatt – i alle fall kan det se slik ut. Kritikk ut fra denne verdien mangler likevel ikke, men kommer ofte fram uten direkte referanse til verdien. 'Byråkrati' er et av de vanligste skjellsordene man tyr til når man vil kritisere offentlig virksomhet. I det ligger det som oftest at man oppfatter noe det offentlige har gjort som stivbeint praktisering av regler. Forsvaret til de som blir kritisert er at avgjørelsen måtte bli slik fordi det følger av regelverket, og regelverket må praktiseres. Ellers får man ulikhet. Det ser følgelig ut til at vi har en situasjon der likhet og lokal tilpassing kanskje er omtrent like viktige for folk, men der likhet av ulike grunner dominerer i offentlig debatt og i offentlige dokumenter. I den offentlige debatten synes det også som om staten har monopol på likhetsverdien – staten er den som sikrer denne verdien.

Det er ikke nødvendigvis slik at formell likhet (like regler) fører til lik praksis og like resultater. I noen tilfeller kan kommunalt ansvar (lokal tilpasning) tvert i mot føre til bedre likhet enn det en får ved statlig ansvar (formell likhet). Dette viser de vanskelige avveiningene som skjer med likhetsverdien, ikke bare i forhold til andre verdier, men også in-

nen selve verdien. Det vil alltid finnes ulikhet. Alt kan ikke være likt, og da er det viktig å avgjøre hva som skal være likt og hva som ikke trenger å være det.

Noen aktuelle tema kan være følgende:

Likhet, lokal tilpasning og omsorgstilbud

Likhet, lokal tilpasning og ressurser i skolen

Likhet, lokal tilpasning og friere skattøre”

1.1 Metodisk-analytisk strategi

Vi har forsøkt å imøtekomme KS sitt ønske om å få kastet lys over disse problemstillingene ved å snakke med fokusgruppedeltakerne på en relativt åpen måte, det vil si uten å be dem besvare spørsmål, men snarere invitere til felles resonnering og meningsytring om bestemte temaer. I samtalene har disse temaene vært knyttet til hva likhet, frihet, ansvar og lokal tilpasning betyr i ulike lokalpolitiske sammenhenger der mye står på spill, spesielt på områdene skole og helse- og omsorg. Diskusjonene har vært rettet inn mot deltakernes erfaringer, og har hatt som mål å kartlegge verdier, oppfatninger og de sosiale og politiske sammenhengene de er formet i. Fordelene ved denne strategien er at den i høy grad gjenspeiler reelle verdier og oppfatninger, og er i stand til å fange hva de faktisk betyr for folk. Samtidig kan man identifisere de konkrete sammenhengene disse verdiene hører hjemme i, når de kommer til anvendelse og hvordan. Slik gir metoden mulighet til å skape et godt og troverdig bilde av hvordan verdier henger sammen, altså hvilke relasjoner de har til hverandre. Bildet som skapes på denne må-

ten er derimot ikke basert på en svært høy grad av representativitet – til det er utvalget for lite. De gruppene vi fikk tilgang til hadde for eksempel ingen innvandrere-representanter og få yngre deltakere, mens kjønnsbalansen var relativt god. Vi mener likevel representativiteten er god nok til at funnene sier noe vesentlig om viktige sider ved politisk kultur i det norske samfunnet. Hvis vi har klart å fange inn en vesentlig dynamikk i norsk politikk, kan modellen vi etablerer være fruktbar å forstå og tenke med, og dessuten potensielt et effektivt redskap til å forklare endring på og klargjøre veivalg for fremtiden.

Intervjustrategien vi fulgte gjorde også at det var mange spørsmål vi kunne ønske oss å få ”svar” på som vi ikke har fått kastet godt nok lys over – fordi fokusgruppedeltakerne ikke var særlig opptatt av dem. Et eksempel er spørsmålet om hvorvidt lokal beskatningsrett, for eksempel for å øke den lokalpolitiske handlefriheten, er en interessant mulighet. Dette (og andre) spørsmål var det forholdsvis få som har gjort seg opp en mening om, og som mange samtidig ikke oppfattet som særlig relevant. Derfor har vi ikke diskutert dette i detalj, selv om det var en et ønske fra KS sin side. Andre spørsmål som ikke ble eksplisitt adressert har vi forsøkt å omtale og analysere ved å dra veksler på de betydningene og sammenhengene vi har mye materiale om, og som de er i slekt med.

I tillegg til å ta opp samtalene på lydbånd, filmet vi alle gruppediskusjonene både for analytiske formål og for å kunne formidle deltagerens refleksjoner til et større publikum (se filmklipp i vedlagte cd-rom).

Vårt viktigste funn viser at frihet betyr svært mye for folk og er på bestemte måter uløselig knyttet til lokaldemokratiet, men står ikke i motsetning til likhetsverdier. Frihet betyr framfor alt to ting: For det første

knyttes *frihet til* retten til statlige tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv, og for et rettferdig samfunn. Vi kaller dette *velferdsstatsfrihet*. For det andre betyr frihet i folks lokale, politiske verden *frihet fra* statlig innblanding på bestemte, avgrensede områder, spesielt kommunesammenslåing, reguleringspolitikk og etnopolitikk. Dette kaller vi *kommunalisme*; alternativt en form for *bondefrihet*.

Den politiske betydningen av likhet og frihet i Norge er uløselig knyttet til politikken egen kulturhistorie, og spesielt til velferdsstatens framvekst og dens særegne, institusjonelle utforming. Den sentrale staten er den desidert viktigste politikktutformerer, mens kommunen og lokaldemokratiet er den praktiske politikkenes ramme og ansikt, velferdsstatens viktigste politikktutøver og samtidig den sentrale kilden for folks politiske erfaring. At forholdet mellom den sentrale staten og kommunen er i ferd med å endre seg og kan tenkes å frata lokaldemokratiet dets autonomi, ser ikke ut til å bekymre fokusgruppedeltakerne veldig sterkt. Det er det komplementære og grunnleggende harmoniske forholdet mellom stat og lokaldemokratiet de som oftest legger til grunn for å tenke og snakke om politikk og verdier.

I lys av dette er det ikke så overraskende at frihet i norsk politikk ser ut til å bety noe litt annet enn det den gjør i den europeiske, klassiske liberale teorien. Europeisk demokrati vokste fram på grunnlag av en ambisjon om *frihet fra* tilfeldig og monopolisert makt og samtidig *frihet til* selvbestemmelse og forutsigbarhet (rett). Den liberale frihetsideen har siden i særlig grad blitt knyttet til den første av disse formene, som *frihet fra*, spesielt *frihet fra* en ekspanderende stat som truer med å frata enkeltmennesket autonomi. I norsk tradisjon ser vi dette uttrykt for

eksempel i skattepolitikk, reguleringspolitikk og i spørsmålet om kommunesammenslåinger og, mens vi skriver dette, i debatter om staters rett til å overvåke og lagre overvåkingsdata om borgerne. Men redselen for at staten kan få for mye makt, og på den måten true friheten, synes svært svak i norsk politikk.

Når folk gir uttrykk for politiske verdier, henviser de samtidig – direkte eller indirekte – til sosiale former. Tillit er et godt eksempel. Å ha tillit til andre, enten det er enkeltpersoner, grupper eller institusjoner, innebærer å avgi autonomi og la andre ta beslutninger og forvalte ressurser på egne vegne uten å gjøre alt man kan for å sikre seg mot de uheldige konsekvensene det kan føre med seg. I lokalpolitiske sammenhenger i Norge uttrykkes tillit som oftest passivt og indirekte; det innebærer bare sjelden en eksplisitt tillitserklæring, men snarere som en antakelse om at uansett hvor uenig man måtte være med beslutningstakerne, fører deres beslutninger som oftest mer godt enn dårlig med seg. Selv om man ikke nødvendigvis påvirkes direkte selv, berøres andre man identifiserer seg med oftere på en positiv enn negativ måte. Og til tross for at mange kanskje mener at kommunen sløser med ressursene, er det lite grunnleggende tvil om at prosedyrene stort sett blir fulgt og at beslutningstakerne ikke misbruker makten til egen fordel. I et sammenliknende perspektiv er dette oppsiktsvekkende. Det vi kan kalle *nullsumspilletts logikk* gjør seg lite gjeldende i norsk lokalpolitikk; de fleste synes å anta at politikk dreier seg om å skape, bygge og fordele økende ressurser snarere enn å ta fra noen og gi til andre, og samtidig at kommunen stort sett representerer alle innbyggere og interesser lokalt.

Når mange nok tenker og handler i tråd med denne forståelsen, får det store konsekvenser. Framfor alt fører det til at bare ganske få trenger å

bruke tid og krefter til å beskytte seg mot politikk. Grunnlaget for slike tenke- og handlemåter er sosial erfaring, både den man har gjort selv og den erfaringen man overtar fra andre man stoler på og identifiserer seg med. Kildene for denne typen erfaring er mange, men i Norge er det påfallende at de aller fleste blir sterkt påvirket av deltakelsen i en spesiell type diskuterende fellesskap: frivillige organisasjoner. Idrettslag, musikkorps, menigheter, velforeninger, hytteforeninger, kulturorganisasjoner, borettslag, fagforeninger og politiske partier er noen eksempler. Det er fem politisk relevante egenskaper som er verdt å merke seg ved dem.

For det første er de ikke basert på familierelasjoner eller uformelle avhengighetsbånd i lokalsamfunnet; det er den enkelte familiemedlem som deltar, og selv om hele familien er med i skolemusikken betyr relasjonene internt i familien (eller i den bedriften eller etaten flere av deltakerne kanskje jobber i) lite for det som foregår der. De er grunnlagt på premisset om autonomien til det enkelte medlem.

For det andre er de nesten alltid veldig formelle og ”byråkratiske”, og – blant annet derfor – representerer en svært interessant måte å forvalte kollektive goder på. Det er som om gjennomsiktigheten i ressursbruken og de valgte tillitspersonene kontinuerlig tinglyses som abstrakte, nøytrale og regelforpliktete forhold uavhengig av de nære og tette relasjonene de inngår i. De formelle prosedyrene har som oftest svært stor betydning, og oppfattes som en garanti for å skille det private fra det offentlige.

For det tredje er de nesten alltid egalitære. Her sikter vi til følgende forhold: det er svært uvanlig at enkeltmedlemmer eller grupper er i stand til å styre slike organisasjoner ved å gjøre andre personlig av-

hengige av seg, og å etablere seg som livsviktige mellommenn i relasjon til vesentlige ressurskilder. Dessuten er terskelen for intern kritikk som oftest ytterst lav, og kritikken fortolkes som oftest som interessebasert i en eller annen forstand, ikke som et signal om hvem kritikeren er personlig avhengig av og lojal overfor. Endelig er disse organisasjonene sterkt individualistiske. Prinsippet om hver kvinne/mann sin stemme veier tungt, og veien til innflytelse går gjennom evnen til å mobilisere stemmer blant autonome deltakere. Dette bidrar til at ”alle” i prinsippet behandles likt. Det er få muligheter til å gjøre statusforskjeller gjeldende i frivillige organisasjoner; i praksis blir slike forsøk sterkt sanksjonert fordi det ofte skaper en opplevelse blant flertallet av å bli satt til side med uakseptable midler.

For det fjerde er de sterkt ideologiske. Dette kan virke som en overraskende påstand, men den er likevel enkelt å forstå og samtidig grunnleggende. La oss bruke den misforståtte ideen om at lokaldemokratiet i Norge ikke er styrt av ideologi, men av praktiske kompromisser i skiftende allianser som eksempel. Denne ideen er hentet fra den forestilling at det er de politiske partiene som forvalter ideologier, og at ideologiene er mest synlige i rikspolitikken. Vår innvending er at denne forståelsen av ideologi er veldig smal, og dreier seg om hvor tydelige forskjellene mellom ulike ideologiske pakkeløsninger er. Ideologiske fellesskap er fellesskap som har valgt å regulere relasjoner internt i organisasjonen i henhold til et sett av ideer og (ideelle og praktiske) formål, ikke primært på grunnlag av lojalitet til enkeltpersoner, avhengighet av spesifikke ressurskilder, eller andre eksterne forhold som for eksempel tilgang til makt. I dette perspektivet er organisasjonslivet i de nordiske land eksepsjonelt ideologiske.

For det femte er de eksepsjonelt fleksible og tilpasningsdyktige. De fleste frivillige organisasjoner er deler av større, nasjonale bevegelser, og har vist seg å være uhyre effektive redskaper til å overvinne det vi velger å kalle *skalaproblemet*. Dette skjer gjennom lokal tilpasning. Felles – ofte nasjonale – retningslinjer og ressurser tilpasses lokale behov gjennom sterkt desentraliserte former. Den særegne kombinasjonen av formalisme, individualisme og sosial tetthet (eller nærhet) bidrar sterkt til dette. Lokale relasjoner og konkret, praktisk kunnskap får langt større betydning enn i sentraliserte systemer, og sikrer kontroll av makt, en høy grad av tillit og effektiv og målrettet ressursutnyttelse. Makt- og elitekontroll sikres særlig på tre måter: sterke, lokale medlemsbaserte enheter; flertallsbeslutninger og store muligheter for å uttrykke misnøye gjennom ”exit”. Det siste er trolig spesielt viktig. De aller fleste frivillige organisasjoner er avhengig av å gjøre seg attraktive for medlemmer og potensielle medlemmer, og dette får store konsekvenser for den formen for autoritet som kan bygges opp.

Det er interessant at begreper som *patronage* og *klientelisme* knapt er kjent i det norske språket. De betegner relasjoner og sosiale former som er ytterst vanlige i politisk virksomhet utenfor de nordiske land. Slike relasjoner og sosiale former gjør politisk virksomhet til et spørsmål om lojalitet, ikke primært sak. De består av ikke-balansert gjensidighet, og innebærer at folk som kontrollerer tilgangen på ressurser (i kraft av nettverk, slekt, status) ”låner” ut tilgang til mindre sentralt plasserte mennesker lenger ned på rangstigen mot gjenytelser som lojalitet, stemmer og liknende. I samfunn preget av sosial ulikhet oppstår de ofte i en eller annen form, ikke minst fordi det er helt vanlig at ulikhet i rea-

liteten skaper gradert borgerskap og gjør deler av befolkningen mindre politisk myndige enn andre.

Frivillige organisasjoner kan under visse betingelser bidra avgjørende til å hindre at klientelisme og insensitivitet oppstår. Det er slike organisasjoner – og den institusjonelle formen de kjennetegnes av – som kanskje mer enn noe annet har formet norsk politikk, og det er dette som forklarer hvorfor norsk og nordisk politikk er så solid forankret i tillit. Dette er ikke primært et spørsmål om kontinuitet fra fortiden (for eksempel forstått som en arv fra bondesamfunnet, venstrestaten eller arbeiderbevegelsen) eller en særegen mentalitet/kultur, men om institusjoners virkemåte: vilkårene for at politiske deltakere kan holde hverandre i ørene. Frivillige organisasjoner av den typen vi har beskrevet konturene av her er ytterst effektive redskaper *for sosial kontroll*. I større grad enn noen andre organisasjonsformer vi kjenner, har de fungert som kollektivt styrte mekanismer for å hindre misbruk av ressurser, mandater og status. Det norske samfunnet i etterkrigstiden har skapt bedre vilkår for likhet samtidig som det har gitt opphav til økende forskjeller mellom folk. Til tross for dette har *likhetskapende fellesskap* blitt opprettholdt på bred front. To forhold er spesielt viktige å framheve her. Det første er at slike fellesskap har vist seg å ha en sterk evne til å opprettholde en stil der deltakere behandler hverandre som noenlunde likeverdige og respekter hverandres autonomi. Sosial kontroll og konformisme har ikke på noen måte undergravet premisset om at medlemskap og deltakelse er grunnleggende frivillig. Det andre er at de er i stand til å hindre at eliter får muligheter til å heve seg over de representerer, selv når de er fristet til det (ofte i det godes tjeneste).

Alt dette virker tilfeldig. Det betyr ikke at disse kjennetegnene ved norsk politikk kommer ut av intet, eller at ikke mange har kjempet hardt for dem. Det betyr derimot at utfallet av de historiske prosessene som har skapt dem kunne ha slått annerledes ut, at vi kjenner lite til hvorfor det gikk som det gikk, og viktigst: de kan forholdsvis lett undergraves og bli erstattet av mer hierarkiske og mindre forpliktende relasjoner og former. Dersom vi tar i betraktning at politikk i Norge har vært sterkt inspirert og formet av sosiale motstandsbevegelser, og at arven fra disse har nedfelt seg i relasjonen mellom lokal selvvråderett i kommunal regi og statsmakt, er sentraliseringen av politisk makt i etterkrigstiden slående og merkelig lite diskutert, ikke en gang i regi av de to maktutredningene som har vært gjennomført. Det er grunn til å anta at dette gjenspeiler den tilsynelatende utbredte antakelsen om at lokalpolitikk handler om medbestemmelse og ikke om forutsetningene for en særegen politisk organisert samfunnsform.

En konsekvens av dette vi finner grunn til å understreke spesielt i denne sammenhengen, er av metodisk art. Når vi snakker med folkevalgte og representanter for organisasjonslivet i norske kommuner, framstår forskjellen mellom dem nokså liten. Det svært vanskelig å finne systematiske forskjeller i måten de tenker om spørsmålene vi har snakket med dem om i dette prosjektet. Forskjellen er uten tvil langt større innad i de to kategoriene enn de vi finner mellom dem. I en del spørsmål er det riktignok en klar tendens til at folkevalgtes kunnskap om konkrete saker og deres spesielle ansvar for å tenke helhet og budsjettbalanse skaper forskjeller, men disse er likevel først og fremst saks- og rollespesifikke. Folkevalgte skifter ofte fra helhetsorienterte betraktninger til vurderinger av enkeltsaker på samme måte som folk som ikke har lo-

kalpolitiske verv. Og i den grad forskjellene tenderer til å være systematisk forskjellige, er det som oftest knyttet til at de som betrakter lokalpolitiske beslutningsprosesser fra utsiden spiller rollen som opposisjon. På samme måte som i rikspolitikken er denne situasjonen en måte å innta roller på, og sier ikke nødvendigvis mye om mer grunnleggende verdiforskjeller. Ikke-folkevalgte bærer videre svært ofte preg av at de enten har hatt lokalpolitiske verv tidligere, eller er knyttet til forvaltningen av kommunalt ansvar på en eller annen måte – for eksempel gjennom representasjon i frivillige organisasjoner som er innvevd i kommunale beslutningsprosesser. Likevel er det ingen tvil om at ikke-folkevalgte er mer opptatt av tjenestene enn av hensynet til helheten, og at måten ansvaret for dem er organisert betyr mindre for dem enn for folkevalgte. Men dette forhindrer ikke at veien fra et slikt ståsted til å ta folkevalgtes perspektiv er særlig lang. Vår erfaring er at slike perspektivskifter er vanlige, og vi har for eksempel gjentatte ganger observert dem når intervjuene dreies mot prioriteringsutfordringer. Det er etter vår vurdering fascinerende at rollene som insider og outsider er så tett beslektet med hverandre i norsk lokalpolitikk, og at folkevalgtes og andre borgeres rollereportoar overlapper hverandre i så høy grad. Dette temaet kommer vi tilbake til i den siste delen av rapporten.

I dette prosjektet har vi vært mer interessert i å kartlegge verdier enn oppfatninger. Fordi verdier må antas å være mer grunnleggende, er det viktig å unngå dra direkte slutninger om verdier på grunnlag av rollespesifikke utsagn. Jo mer vi kommer inn på mer grunnleggende avveininger om dilemmaer, prioriteringer og veivalg i den lokale politikken, desto større er tendensen til at verdistandpunktene er mer konsistente enn oppfatninger om enkeltsaker. Det er også verdt å understreke at

både folkevalgte og andre vi har intervjuet sjelden mangler forståelse for hverandres ståsteder; det synes forholdsvis uproblematisk for de fleste å identifisere seg med for eksempel ansvaret, dilemmaet, frustrasjonen og sterke oppfatningen deres motpart til enhver tid måtte ha. En konsekvens av dette er at det for de fleste formål gir liten mening å skille avgjørende mellom politikere og borgere.

Samtidig må det understrekes at jo mer intervjusituasjonen nærmer seg det fokusgruppedeltakerne oppfatter som akutte problemer knyttet til konkrete grupper (som ikke får tjenestene de har krav på), desto større er forskjellen mellom dem. De som identifiserer seg mest med brukerne (representanter for brukerinteresser, tjenesteutøvere og folkevalgte med sterk sektorlojalitet) er i minst grad opptatt av helheten i kommunen, og har en tendens til å ønske seg mer øremerking (mer statlig styring) for å beskytte ”sine” grupper i relasjon til andre som allerede er omfattet av en slik beskyttelse. Slike synspunkter har imidlertid en tendens til å framstå som en del av en forvarsstrategi, altså som sekundære.

1.2 Semantisk analyse

Den sentrale innfallsvinkelen vi anvender i den konkrete analysen av intervjumaterialet er en form for semantisk utvidelsesteori (Kronenfeld 1996, Vike 1996). Den innebærer i korthet å identifisere de sentrale verdiene som strukturerer de intervjuedes fortellinger og så undersøke hvordan de henger sammen. Språket – og mye av vår måte å tenke på – er organisert som sett av kontraster, og vi kartlegger derfor kontrastene i henhold til slik de ser ut til å operere i fortellingene. Overordnede kontraster er relasjoner mellom tegn som viser til begreper. Disse be-

grepene henviser i sin tur til fenomener i verden (referenter). Likhet betyr for eksempel noe ganske entydig når *skolen* er referansen. Begreper og deres referanser er forskjellige fra individ til individ, og vi er opptatt av å finne fram til de som ser ut til å være mer felles og mer utvetydige enn andre, og i tillegg grensene for den innforståthet som oppstår på denne måten.

Sentrale verdier i den politiske samtalen henger sammen på bestemte måter, og jakten på slike sammenhenger er det neste skrittet i denne versjonen av semantisk analyse. Kjeder av mening oppstår blant annet ved at sentrale verdier får et sett av spesielt robuste betydninger. Men begreper er ikke å betrakte som eksklusive kategorier med klare grenser; de har noen betydninger og referenter som er viktigere enn andre, og andre som bare hører perifert til dem (og som i praktiske sammenhenger ikke nødvendigvis vil bli forstått eller akseptert av samtalepartnere). Måten verdier ordner verden for oss på er ikke minst ved at begreper utvides til å omfatte nye fenomener, og det skjer ved at kjernebetydningene utvides situasjonelt. Dette kan for eksempel skje gjennom metaforisk, denotativ (formlikhet) eller konnotativ (funksjonslikhet) utvidelse, som gradvis etablerer skjema for forståelse og handling. Et eksempel på en verdi som synes å ha fått stadig større betydning i norsk lokalpolitikk de siste årene, og som lar seg analysere på denne måten, er å *tenke helhet*. Denne verdien kan også belyses gjennom å undersøke hvordan den er forankret institusjonelt, og hvordan den spiller en rolle som argument og organiseringsmekanisme i politiske samtaler. Den er spesielt viktig på høyere administrative og politiske nivå i lokalpolitikken, og den innebærer å prioritere et sett av hensyn framfor andre. Videre bidrar den til å begrunne en spesiell måte å relativisere

verdier på når verdier kommer i motsetning til hverandre. Dette eksemplet kan utvides videre og knyttes til kommuneorganisasjonens institusjonelle særpreg, som i vårt perspektiv framfor alt består av dens overordnede forpliktelse til å absorbere ansvar fra omgivelsene, forholde seg til radikal uforutsigbarhet – og samtidig skape holdbare avgrensninger.

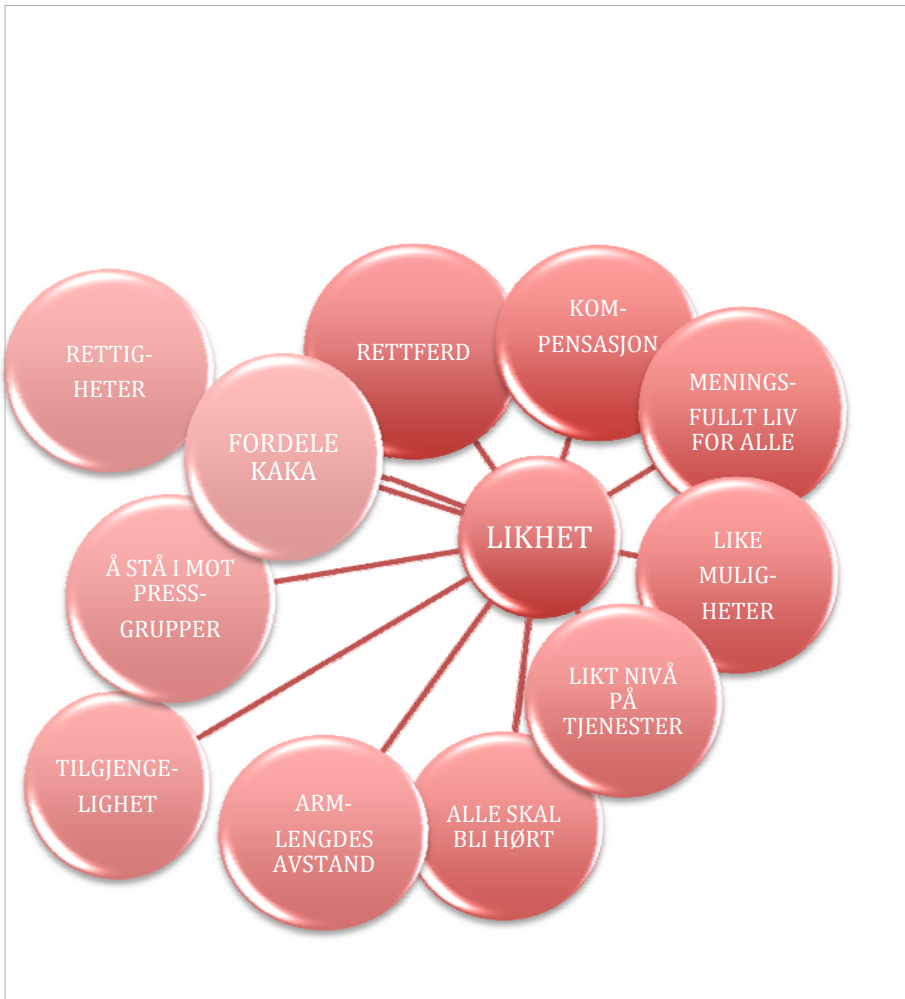
Det følger av dette at en viktig jobb i utforskningen av semantisk klassifikasjon, kategorisering og meningsdannelse som praktisk virksomhet, er å fange inn hvordan folk faktisk bruker språket i ulike sosiale situasjoner; hvordan de forstår og rangerer verdier og hvordan disse brukes som redskap for forståelse, kommunikasjon og etablering av felles verdier. Dette gjør vi primært ved å kartlegge praktisk klassifikasjon. Slik får vi oversikt over verdiens bruksmåter og bruksområder, deres forhold til hverandre og til fenomenene de refererer til. Neste skritt er å abstrahere. Verdiene er knyttet til begreper, hvorav noen har navn og noen ikke. Vi kartlegger disse begrepene – som antas å være de kategoriene folk faktisk tenker med – ved å undersøke hvordan knipper av betegnelser er beslektet og utgjør en og samme idé. Vi forsøker altså å forenkle variasjonen vi ser i praksis, men samtidig bruke den avgjørende innsikten i hvordan verdiene faktisk brukes i konkrete situasjoner til å vinne innsikt i hvilke kategorier folk tenker med. Herfra går vi – fortrinnsvis i rapportens andre del – ut av det semantisk-kognitive universet og ser, ved hjelp av et historisk perspektiv, hvordan begreper er skapt sosialt og institusjonelt, og hvordan dette utgjør sentrale elementer i politisk kultur.

Den semantiske analysen bygger på et svært stort kvalitativt datamateriale, og vi har tatt i bruk det elektroniske databehandlingsverktøyet MAXQDA 10 for kategorisering og grunnlag for kvalitativ analyse.

Forklaring på figurene

Lesere vil finne tre ulike typer figurer i teksten. (1) ”Boblefigurene” viser sammenhengen mellom et gitt begrep (i sentrum av modellen) og dets ulike betydninger. De ulike betydningenes relative vekt er illustrert ved avstanden til begrepet i sentrum. (2) De hierarkiske (taksonomiske) figurene illustrerer hvordan overordnede begrep inkluderer andre på lavere nivå. (3) Den tredje figurtypen i teksten består av overordnede kontraster. Alle figurene er avledet fra de transkriberte opptakene av fokusgruppeintervjuene, og representerer både måten folk snakker og tenker om politiske verdier på.

2. Likhet



Figur 1 Visualisering av verdien *likhet*.

2.1 Likhet som kompensasjon for ulikhet

Likhet fremstår som en svært grunnleggende verdi i våre intervjuer. Den sterkeste betydningen av begrepet knytter seg til forståelsen av *likhet som kompensasjon for ulikhet*. Det er en betydning som gjelder både for enkeltindivider som ikke når opp i konkurransen om ressursene, og som beskriver kommuners evne og mulighet til å gi sine innbyggere tilbud som er på nivå med tilbud i andre kommuner de sammenlikner seg med. Kompensasjon for ulikhet handler derfor både om kommunens innsats overfor den enkelte innbygger til å leve et fullverdig liv og realisere sitt potensial, og om statens bistand til kommuner som har dårligere betingelser enn andre. Generelt kan det se ut til at administrasjonsansatte, folkevalgte og øvrige representanter for innbyggere vi har intervjuet først og fremst sammenlikner seg med nabo-kommuner og kommuner i samme region. Dette gjelder på de fleste områdene som er berørt i de ulike intervjuene. Men når samtalen kommer til skole og utdanning er sammenlikningen videre, og kravene om likhet og like muligheter mer absolutte. Det gjelder skoleunger generelt, og ikke bare de som har ekstra behov for hjelp. Vi skal derfor begynne med å undersøke dette temaet.

2.1.1 Likhet i skolen

Det ser ut til å være en svært sentral verdi på tvers av kommunegrenser og posisjon innenfor kommunene at det norske skolesystemet skal være likeverdig uansett hvor i landet man bor. Med det menes at ungene som vokser opp skal ha de samme forutsetningene enten de vokser opp

i bygda eller i byen, i sentrale eller rurale strøk. Dette ser det ut til å herske solid enighet om. Et knippe sitater fra ulike kommuner illustrerer hvilken betydning likhet ment som likeverdig skolegang tillegges:

”Et annet problem, ja det var dette med likhet på tjenestene du spurte om, bør de være like over hele landet. Og det er veldig lett å svare ja, i hvert fall på en del sentrale viktige ting, som skole og sånne ting som går på sånne rettighets-ting. Skole, utdanning, helse, omsorg osv. Det skal ikke nødvendigvis være... du skal ikke ha dårligere tilbud fordi om du bor i en annen kommune enn en annen gjør.

”Nivået på grunnskolen, det er noe annet som er mer... og en kan tenke seg at det bør ligge kanskje strengere lovverk omkring det, for å få fram den likheten som jeg mener må til for at folk skal - skoleungene skal møte konkurranse-samfunnet mot Bærums-unger. Det er viktigere, syns jeg, enn det å snakke om lokale lokaliteter for skoleverket i Nome.

”Så det er litt skummelt når vi i kommune-Norge, som vi ønsker å ha et sånn flott lokaldemokrati, opplever, for det er jo sannheten, at skoleverket er veldig forskjellig fra kommune til kommune. Det tilbudet som elevene får er veldig forskjellig, fordi at de beste lærekreftene de reiser dit, og foreldre også, holdt jeg på å si, som på en måte da har ressurser, trykker seg sammen enkelte steder rundt Oslo for eksempel. Og det er klart, da får vi en skjevhet i dette her, at ungene som vokser opp de får liksom ikke de samme mulighetene, så det syns jeg er veldig viktig, og da må jeg si at da heller jeg i retning av mer sentralstyring.

”Så ønsker jeg likhetsprinsippet i forhold til barnehage/skole velkommen, for det er de folka skal gå videre og møte krav og konkurranser mot mål fra andre kommuner, og hvis forskjellene der i grunnskolen blir for store, så vil du dra med den forskjellen framover i livet.

”Men jeg mener i hvert fall det at når det gjelder disse viktigste tjenesteområdene, som skole og helse- og omsorg, så mener jeg at der skal vi ha et system som i størst mulig grad gir et rettferdig tilbud landet igjennom, hvor du ikke får de store variasjonene mellom kommunene og distrikter, hvor det måtte være i landet. Fordi det er så grunnleggende for folks velferd og folks trivsel og folks muligheter i det hele tatt. Det er så grunnleggende i starten av livet med skolen, hvor liksom blir livsforløpet ditt videre, hvilke muligheter har du også i slutten av livet når folk skal ha gode helse- og omsorg at individuelle forskjeller mellom kommuner der, det ville i hvert fall etter min oppfatning være helt feil sånn systemmessig tenkt.

Dette lille knippet av uttalelser er representativt for vårt materiale når det gjelder oppfatningen om likhet i skoletilbudet på tvers av landet, til

tross for at vektleggingen er noe annerledes i større, velstående kommuner enn i de øvrige. Enkelte ønsker muligheten for mer sentralt initierte virkemidler velkommen, men i skolesammenheng er det sentrale poenget at likhetsidealet står spesielt sterkt på spill. Tilstrekkelig finansiering som muliggjør lokale tilpasning er den primære forutsetningen, men i kommuner der man frykter at dårlig økonomi skal gi skoletilbud som er under pari, framstår ønsket om økt statlig styring som en beskyttelsesstrategi.

Som vi skal komme tilbake til under presentasjonen av skoleaktivister, berører dette sterkt diskusjonen om skolestruktur. Kommunene har selv råderett over hvordan de vil organisere skolene i kommunen. Flere kommuner har redusert antall skoler de siste 10-15 årene. Argumentet som ble brukt av de folkevalgte overfor befolkningen der vi fulgte en debatt om skolenedleggelse, var i overraskende liten grad knyttet til økonomi, selv om reduksjon i antall skoler var basert på beregninger om forventet innsparing. Det var argumentet om kvalitativ forbedring av skoletilbudet, og dermed mer likt tilbud til ungene (ved at elever og lærerressursene samles i større enheter) som ble fremmet som begrunnelse fra de folkevalgtes side.

Forventningen om kompensasjon for ulikhet i skolesammenheng gjelder ikke bare kommunene imellom eller mellom de ulike skolene innenfor kommunen. Ideen er også sentral som begrunnelse for individuelle tiltak overfor barn i skolealder:

”Men mitt inntrykk er jo ikke at de folkevalgte er også opptatt av at vi skal bidra til at de svakstilte får det bedre, det ser vi også i skole, altså det å bruke ressurser på at unger i skole som sliter skal klare å utvikle seg bedre, det har en høy prioritet.

”Det er jo litt spennende i forhold til kommunen, egentlig, og skolene.. der en ser jo på en måte også sterke grupper som sier - mine.. min sønn, min datter.. som er så flink, ikke sant, det blir forfekta opp den veien. Vi skal jo ivareta de som ikke greier å kanskje følge med på lik linje med sine medelever, men også på en måte at det blir et press på spesialundervisning for spesielt begavede. Og det er jo kanskje spesielt.

”Men det vi ser det er jo at utfordringene i norsk skole øker voldsomt. Vi har flere og flere elever som trenger store ressurser for å kunne takle hverdagen som går på tilpassingsproblemer, så det er jo der, der en del av problematikken ligger og få forståelse for det for bevilgningen til skole har vel kanskje økt altså der du på talla og utvikling fra år til år så kan de jo få til med statistikk at vi får jo mer, men utfordringene øker i enda større grad. Så det syns i hvert fall jeg er en utfordring i skole i dag. [bekreftende ja fra forsamling] Å få nok til alle for at alle skal få en hverdag som er tilfredsstillende for den enkelte elev. Det er forskjellen fra 10-15 år tilbake.

”Og da vil jeg si at dette med likhet skal ikke gå over enhver pris, men som forelder så er ikke jeg interessert i å ha ungene mine på en skole som ryktet eller andre sier at der er det faktisk dårligere enn ved den andre skolen. Så jeg tror at kommunen må være ganske bevisst på at nivået på skolene må så godt det lar seg gjøre være likt. Og måten elevene lærer på også bør være forholdsvis ensartet sånn at ikke du får, i hvert fall på ungdomsskolene så møter de hverandre mange av de og hvis du da har forskjellig kvalitet på det du har gjort før så er jeg redd for at du får et litt A- og B-lag og jeg tror heller ikke noen skole er tjent med å bli en B-skole. Alle er jo tjent med at de føler at de blir prioritert. Så der er jeg opptatt som forelder om at det er likhet og at må det være og frihet til å gjøre noe nytt, men du må ha følelsen av at du går på en skole hvor du blir prioritert.

Bak disse utsagnene ser det ut til å ligge en idé om at kompensasjon for ulikhet er en ”naturlig” oppgave som fellesskapet må sørge for. Som vi har diskutert tidligere kan det leses som en fundamental annen forståelse enn det som er vanlig å finne utenfor Norden, der hierarki og klasse-logikk i mye større grad dominerer folks forståelse av sosiale forskjeller og sosialt relaterte problemer. Måten gruppen omtales – som *svakstilte, ressurssvake, unger som sliter, de som ikke greier å følge med på linje med sine medelever, de som trenger ressurser for å takle hverdagen* – reflekterer en grunnleggende antakelse om sosiale forskjeller: det finnes utvilsomt håp for unger som sliter med å henge med, men de må få til-

ført tilstrekkelig med ressurser fra fellesskapet for på den måten å heve seg opp på nivå med resten. De er altså ikke grunnleggende annerledes, har dårligere moral, mindre evner, vilje eller forstand. Tvert i mot: med kompetent hjelp kan de bli som ”oss andre”. Likhet som kompensasjon for ulikhet blant unger i skolealder ser altså ut til å være den verdien som deles av flest og som understrekes sterkest. Likhet i barnehage tilbud nevnes også av enkelte, men er ikke på langt nær så sterkt i fokus som skoletilbud. Andre grupper av barn som blir nevnt i flere intervjuer er barnevernsbarn. Det er et gjennomgående trekk i våre intervjuer at likhet i skole/barnehage best realiseres ved lokale prioriteringer i henhold til lokal, konkret kunnskap og skjønn.

Også barn som har foreldre som ikke engasjerer seg blir gjenstand for oppmerksomhet fra folkevalgte og kommunalt ansatte når de diskuterer begrepet likhet og betydningen av likhet som verdi. Og optimismen er påtakelig: kompensasjon for ulikhet er mulig å realisere gjennom stabil tilgang på ansatte som har tid og kompetanse til å hjelpe. I enkelte sammenhenger legger vi merke til at denne holdningen synes sterkere blant representanter for kommunen (profesjonsutøvere, administrativt personell og folkevalgte) enn befolkningen for øvrig, spesielt når førstnevnte ser det som sin oppgave å verne ”de svake” fra pågående ”pressgrupper”.

2.1.2 Likt omsorgstilbud

Likhet som kompensasjon for ulikhet for barn og unge handler i stor grad om å gjøre en innstas for at alle skal ha noenlunde like muligheter i den fremtidige konkurransen om utdanning, jobb og livsmuligheter.

Når vi kommer til eldre og andre hjelpetrequende, er dette grupper som ikke assosieres med fremtidig konkurranse og muligheter, men mer med mulighetene for å leve et mest mulig fullverdig og godt liv her og nå, altså med humanitet og verdighet. I diskusjonen om likhet er disse gruppene mindre framtrædende i debatten. Flere nevner helse- og omsorg i samme åndedrag som skole, men i utbroderingen av hva likhet er og bør være, er det skoleeksemplene som råder. Denne uttalelsen kan stå som eksempel:

”Og det er et kjempeproblem, synes jeg på en måte, dette at skoler, hvor det egentlig ikke burde være forskjeller fra kommune til kommune, at det reelt sett kan bli det. Og det gjelder selvfølgelig også eldreomsorg, men skolen spesielt synes jeg er viktig, fordi at dette har noe med hvordan og hvor hen bygger du i fremtiden, i forhold til dette med å satse på en god utdanning og ha dette. Så det skjærer meg i hjertet hver gang vi må skjære ned på skolen, det synes jeg er veldig ille.

At det er forskjell i kvalitet på eldreomsorg beskrives altså som ille, men å kutte ned på skoletilbudet ”skjærer i hjertet”.

Andre påfallende forskjeller i diskusjonene om skole og helse- og omsorg, spesielt eldreomsorg, er oppfatningen om hva som skaper kvalitet, hva som er sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet og toleranse for variasjoner. Det ser ut til å være liten uenighet om at kvalitet i skolen har sammenheng med lærernes kompetanse, ressurser som tilføres skolene i form av timer til spesialundervisning, ressurser i form av utstyr og skolebygg. Denne sammenhengen ser ikke like opplagt ut når det gjelder eldreomsorg. Av eksemplene under ser vi at det er andre, mer relasjonelle elementer som vurderes som like viktig:

”Så når det stikker folk innom der så snakker de ikke bare med sin, de snakker med alle. Også min mor. Det betyr jo kolossalt mye for kvaliteten. Det hever kvaliteten. Enormt. Og det er problematikken rundt fagkompetansen. For den er ikke alltid på topp. Altså, de ansatte har ikke nødvendigvis den beste fagkompetansen. Og jeg har da observert det ting som de ikke ser kan-

skje, ikke de reflekterer over, altså det er jo selvfølgelig en ansvarlig sykepleier der, vet jo det, men ...

Denne representanten for de folkevalgte mener kvaliteten på sykehjemmet ikke bare avhenger av om de som jobber der har kompetanse, men i like stor grad om sykehjemmet er en del av det lokale fellesskapet som gjør at de eldre beboerne kan føle seg ivaretatt. En annen folkevalgt i samme kommune er enig i fremstillingen, og legger til at det ikke nødvendigvis er topp fagkvalitet blant de ansatte, men at et forholdsvis stort antall hender sørger for lite klager på den kommunale eldreomsorgen.

”(...)... men det er veldig mye folk som jobber der. Så den eldreomsorgen vi har den er ikke like god hele veien, men det er veldig mange personer som sørger for det. Og jeg må jo tro at det gjør at det ikke blir den opphøringen av at de ikke får hjelp.

Det oppfattes altså ikke nødvendigvis å være en direkte sammenheng mellom antall ansatte med fagkompetanse og kvaliteten i eldreomsorgen. Også sitatet under illustrerer det som ser ut til å være en relativt utbredt oppfatning om hva som er tilstrekkelig for å si seg fornøyd med nivået på eldreomsorgen:

”Og ut i sykepleien at vi kan yte de tjenestene som folk ønsker. Vi har delvis nok ressurser, men det er jo klart at det er alltid mangel på fagpersonell kanskje spesielt per i dag så er det kanskje mangel på sykepleiere og vikarer hvis det er sykdom og sånn, og så har vi jo veldig lite vikarer, og ufaglærte som vi må ta inn og det krever jo litt ekstra av oss å lære opp.

Mye tyder på at denne vurderingen ligger til grunn for politiske avgjørelser om nedskjæringer i budsjettet for eldreomsorg i mange kommuner. Det er derfor all grunn til å tro at fleksible kvalitetsstandarder er en grunnleggende faktor i den lokale tilpasningen av velferdspolitiske mål; de utgjør en relativ størrelse som lar seg justere når ressurser skal balanseres med mengden av behov som skal imøtekommes. Den flek-

sible og svakt omforente definisjonen av hva kvalitet i eldreomsorgen er og skal være, bidrar til at variasjoner i bemanning og kompetanse ikke nødvendigvis truer en forståelse av at den kommunale eldreomsorgen ivaretar de eldres behov for likeverdig tilbud, på tross av at ulikhet eksisterer, ikke bare innenfor den enkelte kommune, men også mellom kommuner.

I sitatet over innrømmer den folkevalgte at eldreomsorgen ikke er like god hele veien, uten at det ser ut til å utløse en virkelig stor bekymring. Tilsvarende vurderinger finner vi mange andre eksempler på. En kommunal leder fra en annen kommune er tilsynelatende ikke veldig bekymret over at innsparinger fører til at færre ansatte utfører de samme oppgavene, og at det går ut over kvaliteten på tjenesten.

”Og det er klart det at når politikerne gjør negative vedtak som går på innsparing av stillinger, og det har vi hatt ganske mye av gjennom de siste åra, så vil jo det si at det er færre til å utføre oppgavene. Og da er det klart at det vil brukeren ute merke, og da er det sånn at det er den som er ute og møter brukeren som får det som er negativt. Så enkelt er det.

En folkevalgt i en mindre kommune går langt i å antyde at ulikheter i nivå og kvalitet på eldreomsorg er langt mer akseptabelt enn ulikhet i oppvekstvilkår. Vi finner tilsvarende toleranse overfor variasjoner i eldreomsorgen som gjennomgående blant politikere og administrativt ansatte som ikke selv har et faglig ansvar eller spesielt engasjement for denne gruppen. Det kan skyldes flere forhold. For det første kan det være knyttet til at kriteriene for kvalitet i eldreomsorgen faktisk er mindre drøftet og at det knapt eksisterer en reell og robust enighet om hva kvalitet er på dette feltet, i motsetning til i skolesammenheng (selv om dette heller ikke er politisk og faglig uproblematisk). Det er en kjent sak at lærere i mye større grad enn for eksempel sykepleiere tradisjonelt har vært mer aktive deltakere i den offentlige debatten om hva

som er kvalitet innenfor sitt fagfelt, og har langt mer entydige kriterier for kvalitet som anses som gyldige både for fagfolk og folkevalgte. Det kan også ha sammenheng med at foreldre med utgangspunkt i engasjement for sine barns fremtidige muligheter representerer en mye sterkere pressgruppe med bedre betingelser for å organisere for felles sak enn de eldre og deres pårørende. Dette har tydelig effekt på hva politikere og administrasjon prioriterer å satse på eller å skjære ned på.

2.2 Likhet som rettferdighet

En annen, og svært sentral side ved likhetsverdien som ofte blir diskutert er *likhet som rettferdighet*. Det handler om rettferdig fordeling mellom de som har behov for ressurser fra kommunen. I den sammenhengen nevnes ofte ”de med mindre tydelig stemme”, ”brukergrupper som ikke forfekter sine rettigheter”, for eksempel psykisk utviklingshemmede barn, men også eldre hjelpetrequende er grupper som har egenskaper som påkaller rettferdighetsbegrepet. utfordringen med å sørge for rettferdighet mellom ulike grupper i kommunen handler om at kaka som skal deles rettferdig ikke er stor nok til å tilfredsstille alle som har legitime behov. En annen side av rettferdigheten knytter seg til å beskytte de svakeste mot de sterke. Blant folkevalgte vi har intervjuet ser det ut til å være en oppgave i rettferdighetens navn å stå i mot pressgrupper som lar sin stemme høre i den offentlige debatten – til fortrengsel for de som ikke har så sterke talsmenn.

2.2.1 Å stå i mot pressgrupper

Pressgrupper blir i de fleste sammenhenger assosiert med ”sterke grupper” som ivaretar smale interesser, og som politikere derfor må stå i mot.

”Jeg har vært med i veldig mange år, noen vil sikkert si altfor mange, men derfor kan man tenke tilbake på en del. (...) det er sånne ganske tøffe stunder, og særlig hvis det går på for eksempel pleieplasser.

Pressgruppenes gjennomslagskraft og synlighet truer med å forskyve balansen og sette svake grupper i skyggen. De folkevalgte og de kommunale ledernes oppgave er å sørge for at dette ikke skjer.

”Da igjen så er det jo utfordringer (...) at vi har da en brukergruppe som ikke forfekter på samme måte sine rettigheter som andre. Altså, det er et lovverk som regulerer at de har like krav på tjenester som andre, som vi må sikre veldig, og løfte opp, slik at ikke pressgruppene på andre områder overskygger dem.

”Det som ofte blir resultatet er jo at de vil så gjerne, altså det tror jeg absolutt at de vil. De vil så gjerne hjelpe de svakstilte, men de drukner lett når disse pressgruppene snakker høyt, og derfor så er det mer eller mindre en kontinuerlig ting og ansvar for administrasjonen å holde disse litt svakere gruppenes stemme litt opp. For jeg tror absolutt at de gjerne vil.

”Det som vi snakker om her med pressgrupper, det er veldig interessant spørsmål, altså, en kan tenke seg at tydelige pressgrupper de preger agendaen og på en måte forstyrrer litt av helheten, bare sånn visuelt nærmest, eller preger mediebildet, en annen ting er jo hvis det er virkelig sånn at det fører til forskjellige typer tjenester, altså at de som er sterke pressgrupper får lettere tilgang til eller bedre tjenester enn andre av den grunn, eller at det er konkurranse mellom brukergrupper som alle har rett på tjenestene, for så vidt, vi brukte uttrykket sterke.. for eksempel eldre eller pårørende til eldre som kjemper for rettighetene sine. Hvis det er rettigheter som en kjemper for så er jo da en konkurranse mellom flere grupper hvor alle har for så vidt rett, men bare får retten, fordi de er bedre til å konkurrere enn andre.

De folkevalgte troverdighet knyttes til om de lar seg påvirke av pressegrupper til å foreta beslutninger de ellers ikke ville tatt.

”Og det er ingen her som kan si at jeg vet at jeg har hørt det argumentet, at de og de foreldrene fikk det som de ville, fordi de stod på. Det er ikke fordi de står på, men det er fordi at vi er enige med dem. Men det er ikke fordi de aksjonerer. Det ville blitt helt feil, hvis vi hadde politikere som gakket hen og gjorde som foreldrene sa hvis de stod på nok. Det er ikke sånn det fungerer. For barnevernsbarna skal også ha sitt. Og alle skal vi se og høre. Rullestolbrukerne kommer ikke i tog ned i borregården, men de er der og de skal ha sitt tilbud som de fortjener.

Flere uttrykker en redsel for utviklingen mot et brukerdemokrati der hensynet til helheten blir borte, og der alle grupper kjemper mot alle via sine talsmenn. Men holdningene til pressgrupper er ambivalente både blant folkevalgte, frivillige og blant de som selv er aktive i pressgrupper. Flere har erfaring med å være på begge sider av bordet, både som ansvarlige fagfolk, ansvarlige for økonomi, som ansvarlige politikere og som representanter for en pressgruppe, og i de fleste tilfeller engasjerer de seg i saker som det ikke er vanskelig å sympatisere med. I tillegg er utgangspunktet for pressgruppene ikke en følelse av styrke, men det motsatte – en følelse av at ens egne interesser så til de grader oppleves som truet at man velger å bruke både fritid og krefter på å kjempe mot å bli overkjørt – altså en type rettferdighetsprosjekt. Denne opplevelsen av at noe dypt urettferdig er i ferd med å skje, kommer tydelig fram i intervjuene med representanter fra en etnopolitisk gruppe og en skoleaktivistgruppe. Ambivalensen kommer også til uttrykk ved at grupper som nevnes som sårbare og med potensial til å bli tilsidesatt på grunn av (sterke) pressgrupper, i en annen sammenheng kan representere pressgruppene. For eksempel så vi i sitatene over at representanter for eldre og pleietrengende i flere tilfeller ble fremstilt som pressgrupper.

Fra lokalpolitikernes side oppleves presset som sterkt, og behovet for å stå i mot likeså. En annen side ved den ambivalente statusen til press-

grupper er at de også oppfattes som uttrykk for vilje til å involvere seg, og for mange representerer denne erfaringen en inngangsport til politisk engasjement og en bredere ansvarlighet, og altså en form for vitalisering av demokratiet. Det synes å være en utbredt erkjennelse av hva typiske politiske deltakerkarrierer innebærer her. Veien fra pågående outsider til ansvarlig insider er kort, og den politiske samtalen om ”pressgrupper” preges av at de fleste aktører kjenner seg selv igjen i flere tilsynelatende motsetningsfylte roller.

2.2.2 En armlengdes avstand

Størrelse på kommunen og nærheten/avstanden mellom kommuneadministrasjonen, tjenesteytere og folkevalgte på den ene siden, og på den andre siden tjenestemottakere og befolkningen generelt, er et tema som ofte blir brakt opp i diskusjonene. Den nærheten som små kommuner muliggjør, blir i de fleste sammenhenger vurdert som et utvetydig gode. Spesielt gjelder det ulike omsorgsoppgaver, enten det handler om å kjenne barna gjennom hele skolegangen og ha oversikt over hvem som ”sliter”, eller om at tilfeller av alvorlig forsømmelser overfor eldre pleietrengende er langt færre i små kommuner fordi man kjenner hverandre. Denne nærheten kan imidlertid være problematisk når det handler om byggesøknader, næringsutvikling eller planarbeid der nøytralitet og saklighet forventes å være rådende, for eksempel dersom den som behandler byggesøknaden er i slekt med søkeren eller på annen måte kjenner vedkommende. I slike sammenhenger kan likhetsprinsippet, som det ikke stilles spørsmål ved, være i fare.

”Men i en del saker - ja, armlengdes avstand, og det som går på plansaker (...), fordi når man jobber med plansaker i en mindre kommune og du ikke får

denne nødvendige avstanden til det, men du hele tiden sitte og behandler for naboen, søskenbarnet og onkelen og tanten og fetteren, så kan du ha problemer i forhold til dette med å holde tungen beint. Så litt større systemer slik at du får en armlengdes avstand i forhold til for eksempel den typen saker tror jeg at kan være ganske viktig, slik at du får likhetsprinsippet. For jeg tror at folk er litt opptatt av at likhetsprinsippet også skal kunne kjøres der. Selvfølgelig også når du kommer inn på enkeltsaker, så i den grad du snakker om enkeltsaker utenom det som går på rene forvaltningssaker, hvor man ser at man kan få forskjeller og det er fare for at tilbudene varierer fra personer, fra grupper, så tror jeg jo det at litt større systemer med litt større avstand i forhold til den beslutningen gjelder til der beslutningen tas, tror jeg kanskje på mange måter kan være en fordel.

Små forhold kan også true likhet som likebehandling fordi man rett og slett møtes oftere og har flere type relasjoner enn man har i en større kommune. Nettopp den egenskapen som i andre sammenhenger kan være en stor fordel.

”Jeg tror spesielt hvis det blir noe konfliktforhold, det blir en litt pressa sak at en ikke sitter på samme kontoret. Men det er en mann du må krangle med om en sak vet du. For han der næringskonsulenten på det kontoret og så har du sjefen for administrasjonen i kommunen på siden også driver de med saker for og imot hverandre, også skal de se hverandre hver dag. Så jeg tror det er helt korrekt, det er ikke gunstig. At de jobber dør i dør til hverandre til en hver tid.

En annen utfordring for likhet som rettferdig likebehandling ved små og tette forhold kan være at det etableres mer eller mindre faste roller som ikke endres stort over tid, og som preges av at det tilføres lite nytt blod og at det foregår lite utskiftning.

”Ja, men det som er ulempen med å ha en liten kommune. Det politiske livet, det blir jo innavl. Rett og slett. Det er derfor jeg er så hissig med anbuda, for (nabobygda) har jo blitt fordobla. For nå er det en god del innavl i det politiske liv. Enten så har de sitti der 4, 8 eller 12 år før eller så har de arva det etter sin far. Ja, det er stygt å si det, men det er sånn det er.

Spesielt er det et problem dersom de som henvender seg for eksempel i næringsutviklingssammenheng opplever at det er interessekonflikter mellom dem selv og de som sitter i politiske lederposisjoner, slik at det

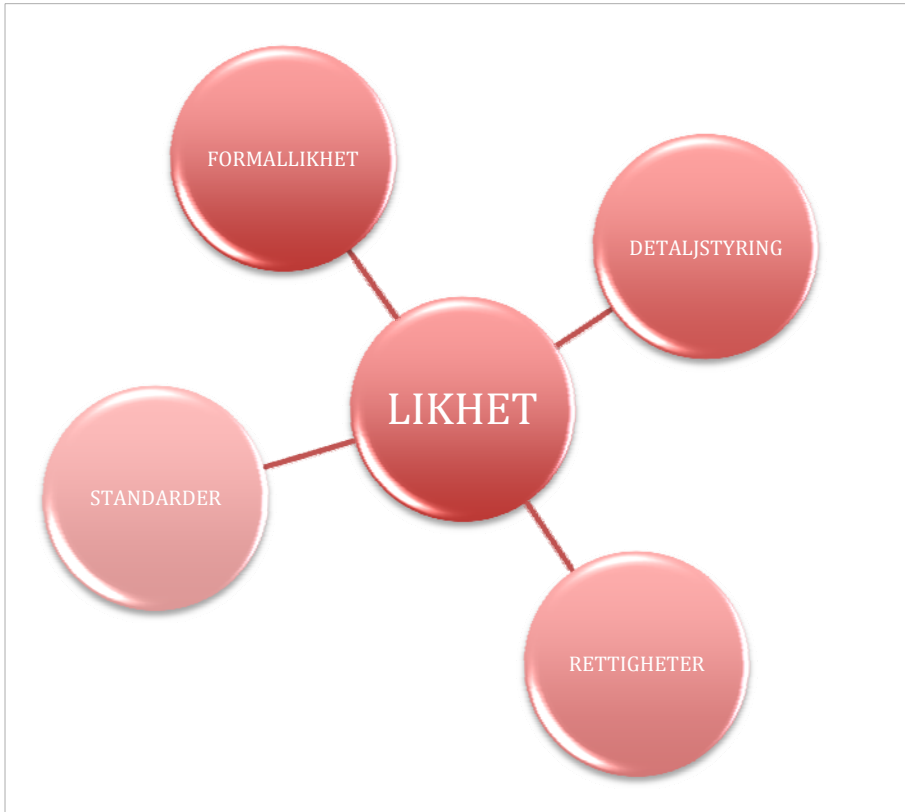
blir personbestemt hvem som får klarsignal og støtte fra kommunen til å satse.

En annen side ved likhetsprinsippet og det lokale handler om at det lokale næringslivet ofte kan oppleve å bli utkonkurrert av store firmaer og fylkesavtaler som de små lokale firmaene ikke kan stille opp mot. I slike sammenhenger er det ikke likhet som likebehandling som er den viktigste verdien, men nesten tvert i mot likhet som rettferdig behandling i form av støtte til det lokale næringsliv fremfor eksterne virksomheter.

”Men det er jo en holdning som jeg syns er litt snodig på kommunen at de ikke heller kan eventuelt dele opp punkter, og få inn det lokale næringslivet og få inn de skattepengene, og få opp omsetningene lokalt istedenfor å sende de ut av distriktet. Sørøver til Trondheim, nordover til Bodø, det er dit det havner. Det ville jo vært mer taktisk å dele det opp også, og det er et prosjekt også, for eksempel utbygging på skolen. Hadde bare noen satt seg ned og taktisk sett gjennom dette her, ting man kan bruke til lokale. Men det er ingen som orker, for det er mye lettere å bare få alt i ett, bare få det unna. Men sett sånn at man dropper noen hundretusen ned i den lokale næringsvirksomheten, da kommer det inn skattepenger og egen omsetning det er jo omsatt lokale midler. Men det blir ikke tenkt på. Men jeg har inntrykk av at det bare er fordi det er lettvis å få alt i samla anbud og få ting gjort.

Et typisk trekk ved offentligheten i små norske kommuner er evnen til å håndtere ulike roller, og å bytte hatter ettersom situasjonen krever det. I sitatet ovenfor kritiserer en lokal forretningsdrivende de lokale myndighetene for å ikke anstrenge seg for å understøtte lokale tilbydere. Vedkommende antyder at det handler om fravær av tid og krefter til å sørge for det lokale næringsliv; han utelukker med andre ord at det handler om motvilje eller aktiv motarbeidelse. Vi leser av uttalelsen at det foreligger en tillit og en forventning om at lik og rettferdig behandling som ikke er preget av interessekonflikter og personlige bånd, er mulig å oppnå dersom bare noen tar seg tid til å sette seg inn i saken.

2.3 Negativ likhet



Figur 2 Visualisering av ulike former for negativ likhet.

Det ser ut til å være en generell skepsis mot forhold og tilstander som begrepene vi har samlet i figuren ovenfor henviser til. Fra politikernes siden knyttes begreper som *standarder*, *rettigheter*, *detaljstyring* og *krav* til en frykt for at det lokale handlingsrommet skal reduseres til en begrenset rolle der kommunens oppgave er å være et utførende ledd som handler på vegne av staten. Diskusjoner som knyttes til disse begrepene handler om frykt for å *komme i klemma* eller å havne i en gis-

selrolle som følge av innbyggernes direkte allianse med staten gjennom lovgitte rettigheter og krav.

”Sterkere statlig regelverk. Det er mulig, kanskje, at det går an å lage eksakte standarder, for eksempel for rettigheter for en sykehjemsplass. Jeg håper ikke det skjer, for jeg mener at det er en helhetsvurdering av den enkeltes familiesituasjon og de mulighetene som finnes for at vi skal løse oppgaver på lavest mulig nivå, og det er ikke nødvendigvis at det er sykehjemsplass som er svaret på ett eller annet behov. Jeg tror når det gjelder eldreomsorg, så tror jeg ofte det er trygghet eller fravær av trygghet som kan være mye av redningen og det som etterspørres. Og da er det ikke nødvendigvis en sykehjemsplass. Så jeg håper ikke at det.. jeg vil ha en reelt kommunal styringsrett der.

”Du kan skrive på et papir om flotte standarder, men hvis du ikke har ressurser til å yte de tjenestene som skal til for å oppfylle den standarden, så er det nesten ei plage. Sånn at jeg håper aldri at politikk skal bli noe som helst annet enn, sånn innerst inne, enn omtanke for sine medmennesker, og da håper jeg at staten ved sin tankegang og sine overføringer, og vi som folkevalgte i en liten, og en stor kommune for den saks skyld, har enkeltmenneskene så langt framme i hodet at det er en del av vår nære tanke. Og da tror jeg vi.. men vi må ha økonomi til å kunne legge tilrette for tjenester som blir gode for folk uten at vi har noen standarder som vi er livredde for at vi ikke klarer å følge opp. Og så blir det et kjempekjør, vi har krav og...

Ansatte i ulike deler av kommunens tjenesteapparat uttrykker også skepsis til tankegangen bak og konsekvensen av slike tilnærminger til å skape likhet. De fremhever at de som fagfolk må gjøre *helhetsvurderinger* basert på lokal, situasjonsbestemt kunnskap. Denne muligheten reduseres gjennom innføring av systemer som assosieres med formelle rettigheter, krav og standarder der synliggjøringen av resultater og legitimering av prioriteringer krever økt tid og oppmerksomhet. Konsekvensen av å fokusere på telling, dokumentasjon og rapportering kan bli det motsatte av god kvalitet. Det bidrar til en forskyvning av fokus fra resultatlikhet mot formallikhet. Selv om det kanskje ikke er intensjonen, er konsekvensen likevel at fokuset flyttes fra faglig baserte vurderinger av ulike løsninger for å skape trygget og kvalitet til å dokumentere (blant annet) for å dekke sin egen rygg. Resultatet kan dermed

bli reduksjon av så vel politisk som faglig handlingsrom og kvalitet. Sist men ikke minst utgjør et slikt fokus en trussel mot *ansvarsfølelsen* og *dedikasjonen*, trolig er blant de viktigste ressursene som gjør den daglige realiseringen av velferdskommunen mulig.

”Jeg føler på akkurat det som leder at har vi nok dokumentasjon på det vi har gjort, det er en sånn litt tung ting syns jeg altså, det er nesten det tyngste med å være ansvarlig for den skolen. Det er med det at vi skal dokumentere at vi har gjort det riktig fordi om vi vet at vi kanskje har gjort det, men vi er i et sånt rettighetssamfunn ikke sant? Vi tenker ikke på pliktene våre, det er rettigheter og rettigheter og rettigheter og dermed vil det komme stadig, ja det er rettigheter til, ja gud vet hva det ikke er rettigheter til.

Borgerne vi har intervjuet ser først og fremst ut til å være bekymret over kvaliteten på tjenestene og i mindre grad hvilke virkemidler som bør iverksettes. De fremhever for eksempel samfunnets ansvar for ivaretagelse av de *svakeste*, *omsorg*, *å gjøre det rette* og *bevaring av lokalsamfunn*. Blant borgerne er det ingen klare tendenser når det gjelder synspunkter på behovet for statlig styring gjennom spesifisering av standarder og rettigheter. Likevel er det karakteristisk at behov i deres øyne aktualiseres i enkelte situasjoner når behov de anser som særlig viktige taper i ”konkurransen” med kommunale oppgaver som er beskyttet av standardspesifikasjoner og øremerket finansiering. Det samme gjelder for folkevalgte, som enkelte ganger lufter denne muligheten som et slags defensivt krisetiltak.

Vi har nå gjennomført den første delen av den semantiske analysen av verdien likhet. Det har vi gjort ved å undersøke hvordan ulike begreper blir brukt i de sammenhengene som er relevante for fokusgruppedeltakerne, og ved å lete etter de betydningene av begrepene det ser ut til å være størst enighet om. Eksempelene som blir trukket fram i intervjuene forteller om en grunnleggende vektlegging av rettferdig fordeling ”mel-

lom likemenn” – altså en tanke om at alle er i samme båt, og skal gis de samme muligheter selv om man (tilfeldigvis) har ulike ståsteder og utgangspunkt. Det betyr at verdien likhet i stor grad kan knyttes til verdien *likeverd*, og at likeverd utgjør en av likhetsverdiens kjernebetydninger. Begrepet brukes ikke nødvendigvis av fokusgruppedeltakerne, men ønskene om mer ressurser for de svakeste elevene, forsvar av barnevernsbarnas behov og fremheving av verdig og god omsorg for de gamle hjelpetrengende tar alle utgangspunkt i en forståelse av likeverdighet som det grunnleggende. Uten en slik grunnverdi ville likhetsdiskusjonene fokusert mer på ”likhetsteknikker”, altså virkemidler for å oppnå formell likhet, og i mindre grad om resultatet fører til et likeverdigg og godt liv for alle. Med det menes at alle innbyggere betraktes som likeverdige og at de dermed fortjener kompensasjon for ulikhet og urettferdighet. Fokusgruppedeltakerne antyder ikke på noen måte at det finnes et skille mellom verdige og uverdige trengende blant kommunens innbyggere.

En annen betydning av verdien likeverd som henger nøye sammen med den forrige innebærer en vektlegging av resultatlikhet framfor formallikhet (forstått som formelt definerte normer og standarder). Det er ønsket om at de eldre skal motta en verdig omsorg, men ikke nødvendigvis at alle tilbud skal gjennomføres ut fra standardiserte normer for bemanning og utdanning. På andre sentrale velferdsområder, som skole, er det barnas fremtidige mulighet til å klare seg i konkurransen – altså resultatet av skoleerfaringen – som teller. I den grad noen trekker frem behov for sterkere sentral styring, er det for å sikre større grad av likeverdighet i resultat. For eksempel økonomiske ressurser for å sikre;

- Gode nok skoler, men ikke nødvendigvis like skoler.

- Tilpasning av behov for ekstraundervisning ut fra kommunens sammensetning av elever med behov, ikke ut fra standardtall basert på gjennomsnittsberegninger.
- Gode omsorgstilbud, ikke nødvendigvis standardiserte løsninger for sykehjem kontra hjemmesykepleie eller omsorgsboliger.

Før vi oppsummerer vår undersøkelse av verdien likhet, der vi også identifiserer likhetverdiens motsats og hvordan likhetsverdien er organisert i hierarkiet av beslektede verdier, skal vi se på hva fokusgruppedeltakerne mener kan frembringe den ønskede likheten eller likeverdigheten.

2.4 Forutsetninger for likhet

Vi har sett at på livsnødvendige områder som helse- og omsorg og framtidbyggende oppgaver som skole og utdanning tar flere til orde for at det bør være likeverdighet i tilbudet uansett hvor i landet man bor. Vi har også sett at likeverdighet er en mer grunnleggende verdi enn likhet, og at man med likhet i svært mange tilfeller mener likeverd. Hvilke virkemidler er det som kan bidra til en slik likeverdighet? Hva er ønskelig med tanke på balansen mellom likhet på den ene siden, og frihet og lokal tilpasning på den andre?

Svært mange av de vi har intervjuet trekker inn staten som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for å skape denne likeverdigheten. De fleste understreker betydningen av lokalt handlingsrom på de fleste områder, men de er samtidig opptatt av at statlige virkemidler i enkelte sammenhenger er nødvendige for å sørge for et minstenivå på de mest sentrale velferdsoppgavene. Tilstrekkelig sentral finansiering anses

som en vesentlig forutsetning. Den muliggjør den kommunale realiseringen av nasjonale politiske mål, og dette skjer i henhold til fokusgruppedeltakernes vurdering best ved at lokal kunnskap kommer til anvendelse. Variasjonen i behov kan bare erfares lokalt, og denne erfaringen kommer til anvendelse når det er mulig å gjøre lokale prioriteringer som tar hensyn til den. Unntaket her er grupper i befolkningen som opplever at de har ”møtt veggen” i forsøket på å få kommunale tjenester (eller et høyere nivå på tjenestene) de mener de (eller andre de kjemper på vegne av) staten har gitt dem rettigheter til. Kontrasten til det som skaper likeverdighet er utilstrekkelig rammefinansiering, slik som vist på figuren under.



Figur 3 Likheten og dens motsats 1.

”Men hvis staten mener at vi ute i distriktene skal greie å opprettholde en del tilbud, så tror jeg faktisk at en del midler må komme som øremidler. Det blir vanskelig for oss å prioritere og sikre kvaliteten på en del tjenester.

”Jeg har personlig aldri deltatt i noen streik, men som dere vet så, også i hel-sevesenet så har vi hatt også en del streiker i seinere tiår. Men, det har vært en grense som har vært gjort gjeldende i hvert eneste tilfelle, det er stopp ved liv

og helse. Og det tror jeg også når vi snakker om øremerking at vi skal tenke på det, så bør dette med liv og helse kanskje være en grense. At staten må ha et absolutt ansvar for alt som virkelig angår liv og helse. Som dere sikker husker så er det helsedirektoratet som har sittet og avgjort tvister om hva som er liv- og helsetruende.

”Og det er klart, da får vi en skjevhet i dette her, at ungene som vokser opp de får liksom ikke de samme mulighetene, så det syns jeg er veldig viktig, og da må jeg si at da heller jeg i retning av mer sånn sentralstyring. Men så går det da imot mine prinsipper om at lokalstyringa skal være veldig sterk, så den dimensjonen eller den aksen der syns jeg er veldig vanskelig, og det er noe av det mest problematiske jeg har vært borti som lokalpolitiker.

Som vi ser skaper spørsmålet om sentral, øremerket finansiering av disse vesentlige tjenestene noe som nærmest kan beskrives som et dilemma for de som har det lokale ansvaret. På samme tid som de tenker seg at øremerking bidrar til å skape likhet, utfordrer en slik løsning det sterke ønsket om mest mulig lokal råderett over midlene. Vi så at de som ble intervjuet i en av kommunene var skeptiske til statens utjevningsspolitikk fordi den reduserer kommunens mulighet til å gi sine innbyggere tjenester som ligger over minstekravet på en del områder. I en annen av kommunene i vårt utvalg er situasjonen en helt annen. Der er skatteinntektsnivået så lavt i forhold til ressursbehovet i skolen at det ville vært en alvorlig trussel mot likhetsprinsippet dersom denne kommunen ikke ble tilgodesett gjennom statlige omfordelingsformler.

”Om kommunene, om [vår kommune] kan gå for egen maskin, og kan velge og har stor nok frihetsgrad det kan nok diskuteres, men hvis du spør KommuneNorge, så tror jeg svaret på det om vi skal være vår egen lykkes smed i forhold til staten? Der tror jeg du får forskjellige svar hvis du spør [en rik og en fattig kommune]. Det er klart at vi som er minsteinntektskommune, vi nyter godt av statens utjevningsfaktor, og vi vil da i større grad enn en kommune med kjempestore inntekter per innbygger, som kan skalte og valte og prioritere på en helt annen måte, vil nyte godt at vi får dratt opp banngolvet på tjenestene og i stor grad så tror jeg at det er lykke for [vår] befolkning og tilbudet til innbyggere i [vår kommune] til mer staten styrer.

Det uttrykkes sterkt ønske om et anstendig og noenlunde likt nivå på sentrale kommunale tjenester, og flere typer virkemidler blir trukket

inn i debatten. Strengere og tydeligere lovverk, minstenormer, rettigheter og forpliktende standarder er eksempler på virkemidler som nevnes, men interessant nok som et mulig nødvendig onde i kampen for å oppnå det gode – nemlig likeverdige tilbud og kompensasjon for ulikhet. Mekanismer av denne typen synes å bli aktualisert i ”nødsituasjoner” som en måte å beskytte utsatte tjenesteområder på. Men den byråkratiseringen som har en tendens til å følge med, blir erkjent. Det følger i mange tilfeller arbeidskrevende prosedyrer med slike virkemidler.

”Men det der med statlige standarder, eller standarder overhodet, altså en slags form for oppgradering av det lovverket vi har, skal vi si et mere lovregulert samfunn, og et mindre, kanskje, politikerstyrt samfunn, ser jeg som en sånn mulighet for akkurat det, at hvis vi på en måte får sånne lovfestinger av forskjellige ting, og så klarer vi heller kanskje ikke å følge dem opp for det er ikke økonomi til det. (...) det blir jo enda verre enn det har vært, sånn at det kan slå begge veier. Det kan ha positiv innvirkning på enkelte sektorer og veldig negativ på andre.

”Jeg synes at det bør være stort rom for det lokale folkevettet. Tror nok at det er sånn rimelig fordelt utover landet. Og at en sånn sterk styring med standarder og normer det svekker lokaldemokratiet på sikt.

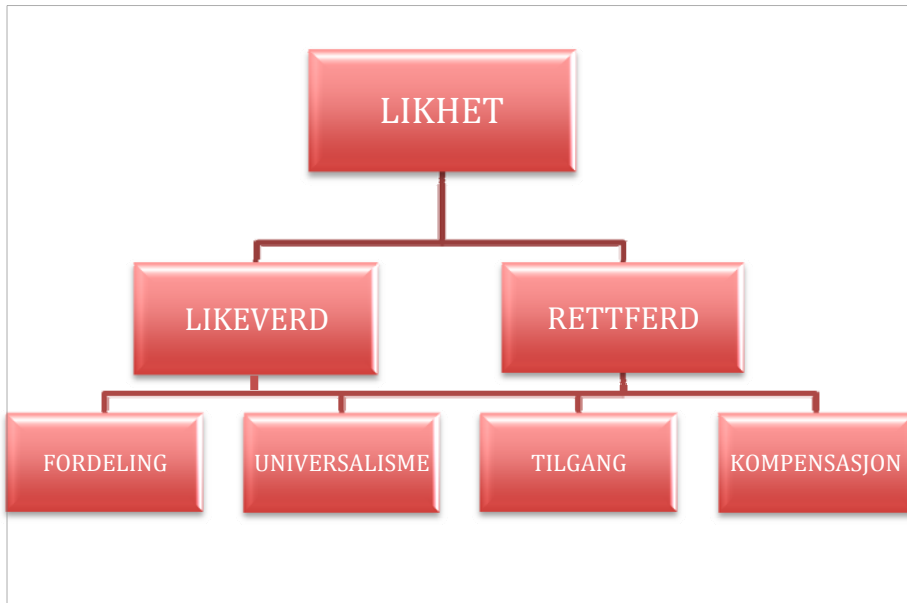
Tjenestestandarder og individuelle rettigheter oppfattes her å stå i motsetning til lokaldemokrati, men vurderes likevel som aktuelt på enkelte områder fordi likhet i form av et anstendig minstemål på helse- og omsorgstjenestene og i form av konkurransedyktighet når det gjelder nivået på skoletilbudet veier tyngre.

2.5 Likhet: Oppsummering

Illustrasjonen av likhetsverdien på side 42 viser at de mest sentrale betydningene av begrepet likhet, basert på eksempler fra materialet, er *likhet som kompensasjon for ulikhet, meningsfullt liv for alle, like muligheter, tilgjengelighet, likt nivå på tjenester og rettferdighet*. Dette er

begreper som de ulike gruppene har brukt og eksemplifisert i våre intervjuer, og som vi har vist og utbrodert ovenfor. Andre variasjoner av disse betydningene som er ofte blir brukt, er *innflytelse*, *likebehandling*, *prinsippet om at alle skal bli hørt*, samt *kravet om at enhver skal gis tilbud i tråd med sine forutsetninger*. Disse betydningene er ulike eksempler på liknende ideer. En annen samling eksempler som vi ser uttrykt i denne modellen er *å stå i mot pressgrupper*, *å fordele kaka rettferdig og ansvarlig* og prinsippet om en *armlengdes avstand*. Disse eksemplene handler om hva som forventes av de som har avgjørelsesmyndighet, både hva ledere og politikere forventer av seg selv, og hva andre grupper forventer av dem. Alle disse eksemplene, eller *referentene*, kan relateres til verdien *likeverd*, og det bygger på en forestilling om *rettferdighet*. Rettferdighet og likeverd er derfor kjernebetydningene og de grunnleggende verdiene knyttet til begrepet likhet. Ut fra de empiriske eksemplene kan vi abstrahere ulike utvidelser av kjernebegrepet ”likhet”. Vi har klassifisert dem under fire kategorier:

- Kompensasjon for manglende ressurser
- Reell tilgang til offentlige goder
- Universalismeprinsippet
- Å dele godene rettferdig



Figur 4 Likhetens kjernebetydninger.

Figuren over viser at kjernebetydningene av begrepet likhet er likeverd og rettferdighet, og at disse kan klassifiseres i fire underbetydninger.

Den første betydningen, *fordeling*, referer til en forestilling om at det er begrensede ressurser tilgjengelig, og at disse må fordeles mellom ulike grupper som ønsker seg en del av den samme kaka. Et viktig prinsipp for å oppnå deling av kaka på en rettferdig måte er at de som fordeler kakestykkene ikke lar seg presse av at noen roper høyere enn andre og har tilgang til de sterkere pressmidler enn andre. De som ikke har mulighet til å gå i fakkeltog skal også ivaretas, og det er de ansvarlige politikerne og lederne som har ansvar for at dette skjer.

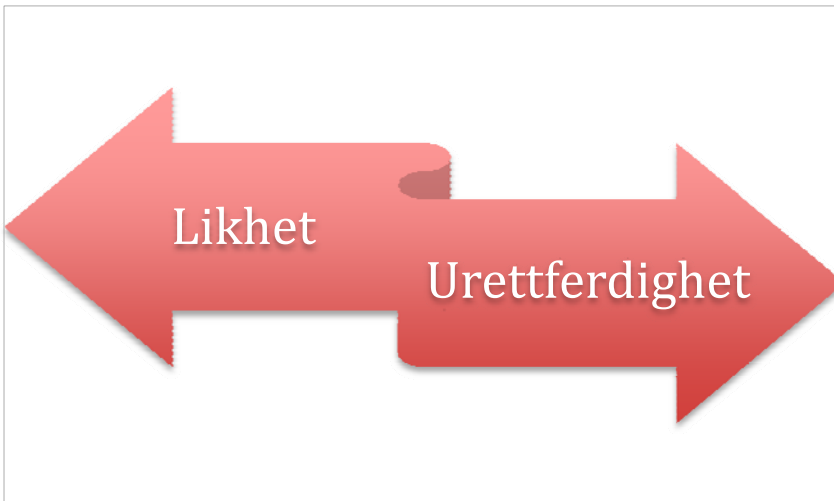
Et liknende prinsipp er det vi kaller en *armlengdes avstand*. Sympatier og antipatier skal ikke ha noen innvirkning på avgjørelser som blir tatt, og forventningen om at politikere og ledere er i stand til å ”bytte hatter” for å ivareta en rettferdig behandling av saker, utgjør en sentral

dimensjon ved den sosiale normen. Betydningen av likhet som noe *universelt* er også en dypt forankret norm i det norske politiske systemet. Verken klassebakgrunn, bosted, ressurser eller type problem er grunn til å ekskluderes fra fellesskapet, og fra å få sin del av kaka. Dette prinsippet gjelder både for individets forhold til kommunen og kommunene imellom.

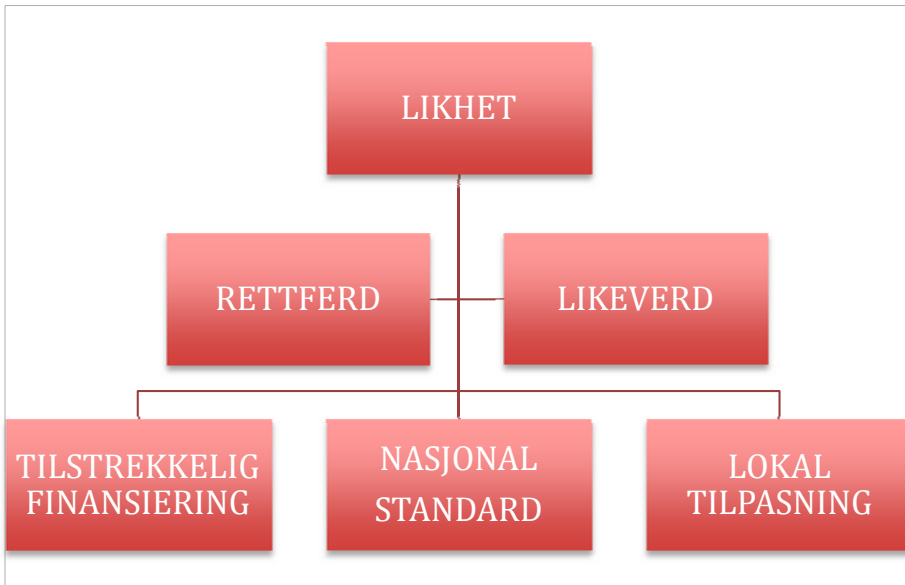
Reell tilgang viser til ideen om at rettferdighet og likhet kun oppnås gjennom reell tilgang for alle, selv de som i utgangspunktet er ekskludert av fysiske, psykiske eller sosiale grunner. Det handler om konkret tilgang til bygninger for rullestolbrukere, om tilgang til viktige beslutningsarenaer og tilgang til skolegang som er kvalitetsmessig på høyde med resten av kommunen eller resten av landet, og om reell tilgang til gode helse- og omsorgstjenester.

Kompensasjon handler om at det aktivt må sørges for at de som har et dårligere utgangspunkt enn andre må løftes opp på nivå med resten. På individuelt nivå er ideen uttrykk for en inkluderende holdning til de som ikke når opp i konkurransen. Dette er en radikalt annen idé enn ideen om at de som ikke i utgangspunktet lykkes, må pålegges å vise at de er moralsk verdige til å motta hjelp. Det kan gjelde skolebarn som trenger ekstraundervisning, ”familier som sliter” eller mennesker med funksjonshemninger som trenger hjelp for å få et meningsfullt liv. Begge de to siste betydningene kan knyttes til en forståelse av likhet som *resultatlikhet* – i motsetning til *formallikhet*. Det er virkningen av tiltakene og handlingene som er sentrale her, ikke om systemene er utformet på måter som gir myndighetene mulighet til å beskytte seg bak formelt riktige beslutninger.

Av den forgående diskusjonen kan vi slutte at hovedkontrasten til verdien likhet er urettferdighet.



Figur 5 Likheten og dens motsats 2.



Figur 6 Hva skaper likhet? Kjernebetydninger.

Begrepene i figuren viste at tiltakene som vurderes for å oppnå den ønskede likheten har alle til felles det vi kan kalle *rettferd (rettferdige betingelser)*, som altså sammen med *likeverd* utgjør kjerneverdien for hvordan oppnå likhet. Rettferd og likeverd handler både om kommunenes muligheter for å yte gode tjenester til innbyggerne sammenliknet med andre kommuner, om rettferdig fordeling av ressursene internt i kommunen, men også om rettferdige betingelser for utvikling av næringslivet. Eksemplene på hva som er rettferdige betingelser utgjør igjen tre forskjellige hovedbetydninger:

1. Nasjonal standard
2. Tilstrekkelig finansiering
3. Lokal tilpasning

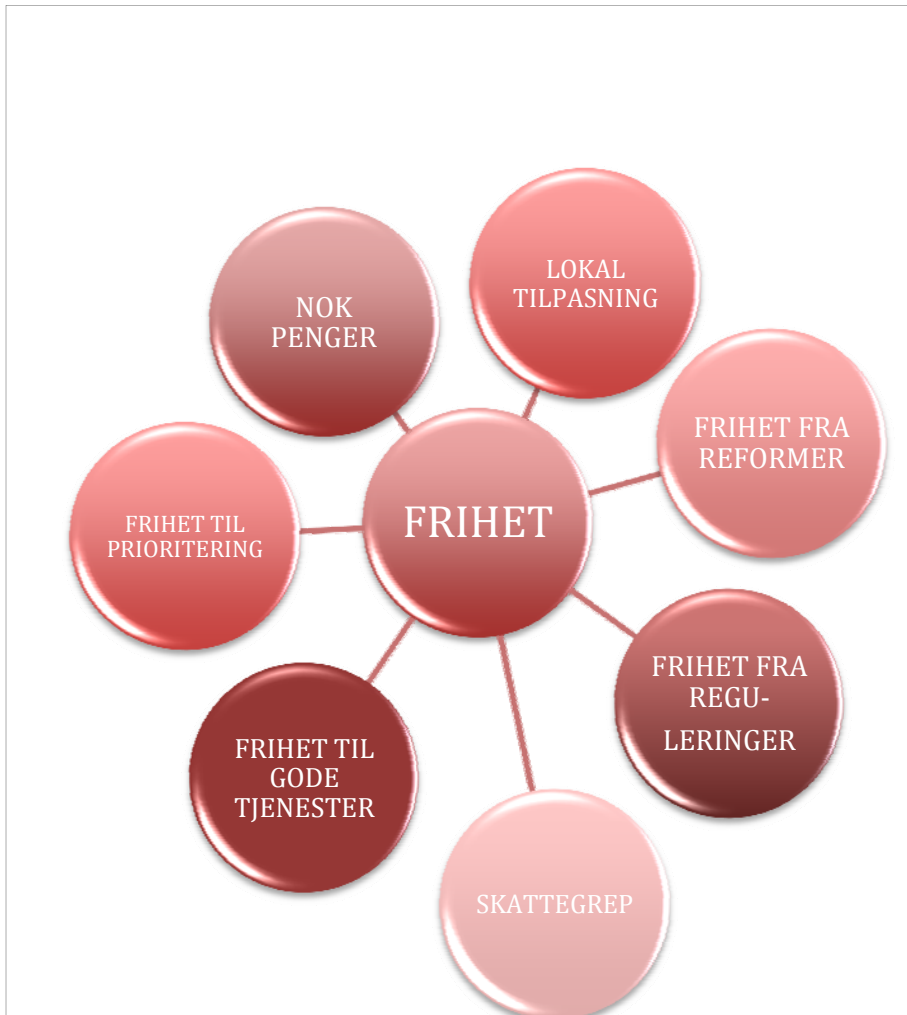
1) Eksempelene på det vi har kategorisert som nasjonal standard er *rettigheter, standarder, generelle vedtak* og *lovverk*. Dette er kjente virkemidler blant de vi har intervjuet, og de blir ofte trukket fram i samtale, men de fremstår likevel ikke som de mest sentrale løsningene for å oppnå likhet. Tvert i mot uttrykkes det mye skepsis knyttet til flere av disse eksemplene. En illustrasjon: Frykten knyttet til en utvidelse av individuelle rettigheter (for eksempel rett til sykehjemsplass) som kan bidra til å sette lokalpolitikere i en enda større skvis enn de opplever nå, er sterk. Erfaringene med økt formalisering ser ut til å være økt byråkrati, mindre rom for faglige vurderinger og bruk skjønn. Troen på at mer formelle systemer er i stand til å sikre reell likhet ser altså ut til å være relativt liten.

2) Derimot mener mange at god statlig finansiering og en rimelig omfordeling er en forutsetning for rettferdighet i den lokale tilpasningen av tjenesteytingen. Bortsett fra i én kommune, hvor representanter for administrasjonen og de folkevalgte er skeptiske til den gjeldende utjevningspolitikken, er statlig administrert utjevning et tema som blir positivt omtalt. Det samme gjelder i noen grad øremerking av midler til spesielt sentrale velferdsoppgaver. Men i den grad statlige tjenestestandarder og øremerking oppfattes som ønskelig, formuleres dette som en slags forsvarsstrategi. Viktige behov som ikke blir imøtekommet på grunn av ressursmangel, framstår som tapere i konkurransen med behov som er ”beskyttet” av øremerking – derfor er mer øremerking enkelte ganger et nødvendig onde. Samtidig er det bred enighet om at slike mekanismer undergraver muligheten for det lokale handlingsrommet som er så nødvendig for å realisere lokal tilpasning.

Bak dette ligger en, i komparativ forstand, svært interessant forventning og tro på at staten er på lag med kommunene når det gjelder å sikre god og rettferdig tjenesteyting.

3) Den siste kategorien vi har introdusert i denne figuren, lokal tilpasning, viser seg å være en svært sentral verdi som relaterer seg til både frihetsbegrepet og til likhetsbegrepet. Vi vil gjøre grundig rede for hva fokusgruppedeltakerne sier om lokal tilpasning i neste kapittel.

3. Frihet



Figur 7 Visualisering av verdien *frihet*.

3.1 Frihet fra underfinansierte reformer

I figuren som illustrerer verdien *Frihet* har vi satt inn *frihet fra reformer* som en betydning av frihetsbegrepet. En mer presis formulering her er frihet fra *underfinansierte reformer*. De fleste, både folkevalgte og andre, deler høye ambisjoner for tjenester som har med liv, helse- og omsorg og skole å gjøre. De statlig initierte reformenes innhold og krav til kvalitet på disse områdene ser ikke ut til å være hovedproblemstillingen i forholdet mellom lokal frihet og sentrale likhetsambisjoner, så lenge kommunene har (1) tilstrekkelig finansiering og (2) et handlingsrom til å utforme tilbudene ut fra lokale forutsetninger og behov. Både politikere og ikke-politikere vi har intervjuet uttrykker at de er grundig lei av reformer som ikke finansieres tilstrekkelig.

Noe av utfordringen med dette er knyttet til langsiktig planlegging av tilbud til kommunens innbyggere. Oppbygging og opptrapping av en tjeneste skjer ofte ved hjelp av øremerkede midler i forbindelse med en reform eller ”pakke”. Når den øremerkede perioden er over, beskriver mange at det er vanskelig å opprettholde nivået på grunn av det ”store sluket”. Dette skaper prioriteringsdilemmaer av ulike slag, for eksempel at man må redusere på gode tilbud som er bygget opp, eller at man må prioritere mellom ulike viktige oppgaver.

”Vi fikk ganske mange penger der og da når det kom ny regjering, og så laga vi et tilbud som er fantastisk bra. Og så når det viser seg at vi ikke får så mange penger videre fra staten så må vi se på muligheten for å ta det vekk, og det er jo overhode ikke så lenge du har laga et tilbud så er det så vanskelig å senke nivået igjen. Det lar seg bare ikke gjøre noen ganger. Så det er veldig frustrerende som lokalpolitiker synes jeg.

”Men så ser vi en god del av reformene som staten har gjennomført ved øremerkede midler en stund, ta psykiatrireformen, den siste, og storbymidler knyttet til psykiatrireformen, hvor, når det da legges inn i rammeoverføringer-

ne, så mister vi økonomisk handlingsrom, men forventningene er akkurat de samme. Så slik har vi flere områder hvor forventningene er noe, og ressurser annet.

”Ja, det er noe som jeg har lurt på en del år og det er at, jeg syns det er så rart at staten eller Stortinget da for å si det sånn og KS, de som representerer kommunen, ikke klarer å bli enige om hva en reform koster. Det virker som det aldri går an å regne skikkelig ut. Sånn at det blir bestandig et misforhold syns kommunen da for at de får mindre enn reformen kostet.

På den ene siden slutter gjerne de lokalt ansvarlige seg til de gode intensjonene som ligger bak reformene, på den andre siden viser erfaringen at reformer skaper forventninger som ikke lar seg realisere fordi det ikke er samsvar mellom reformenes ambisjonsnivå og finansieringen. Mange beskriver derfor det de gjør som brannslukning og i beste fall forsøk på vedlikehold av et visst tjenestenivå. Utvikling av tjenester, og mulighet for å tenke forebyggende, er det lite rom for. Reformers knyttes her også til sentrale politikeres behov for å markere seg og sette spor. Ofte kommer reformene de så tett på hverandre at den forrige reformen ikke er implementert før den neste skal gjennomføres.

”Staten har laga på sykehjem, på skoler, på barnehager, de lager reformer hvor de sier hvis du gjør sånn så får du så og så mye penger, skoler og sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Vi måtte jo ha noe, og så gjør staten et fantastisk fint opplegg for oss, og så går vi på det. Vi er helt nødt til det, vi kan ikke la være å investere nå, fordi at de plassene vet vi at vi må ha, og så avsluttes den reformen, og så får vi ikke kostnadsdekninger som staten lovte til å begynne med, så sitter vi med ekstraregning omtrent på alle de reformene. Det er sannheten.

Den planlagte Samhandlingsreformen omtales på samme måte. De fleste slutter seg til intensjonene og begrunnelsene, men frykten for at også denne reformen blir underfinansiert slik at kommunene blir bundet opp til nye forpliktelser uten tilstrekkelig finansiering, skremmer de fleste.

Som Telemarksforsking tidligere har påpekt bidrar de statlige reformene typisk også til å styre kommunenes oppmerksomhet mot det statlige

nivået, slik at lokal planlegging ut fra lokale behov og forutsetninger blir skadelidende (Håkonsen m.fl. 2000). Statlige reformer blir overfor kommunene ”an offer you can’t refuse” fordi de kommunene som ikke takker ja til dem på det tidspunktet de tilbys, går glipp av store løft. Samtidig skaper de en situasjon som gjør at kommunene ikke tar sjansen på slike initiativ selv, fordi de kan komme til å gå glipp av statlige pakker som *kanskje* kommer til neste år. Noen kommune er et eksempel på en kommune som satset friskt på bygging av boliger til eldre, og som dermed gikk glipp av store overføringer som kom noen år senere.

3.2 Frihet fra urealistiske forventninger

Et fenomen som også berører forholdet mellom statlig likhetspolitikk og lokal handlefrihet, og som er i slekt med det forrige temaet, er løfter fra sentrale myndigheter som binder opp lokale folkevalgte på måter de ikke kan fri seg fra. Heller ikke her handler det først og fremst om at lokale folkevalgte er uenig i intensjonene og ambisjonene, men om mulighetene for å realisere dem i praksis. Lokale folkevalgte forteller at de ofte erfarer at deres sure oppgave er å skru ned de høye forventningene som blir skapt gjennom sentrale politikeres løfter om økte frie inntekter, økte rettigheter og økte tjenester. De forteller om språklige vendinger og måter å bruke tall, prognoser og scenarioer på som bidrar til å ”skape hallelujastemming”, men som kamuflerer økonomiske og politiske realiteter som får konsekvenser for kommunenes mulighet til å følge opp forventningene. Det kan for eksempel dreie seg om midler som er bundet opp på måter som ikke kommer fram gjennom stortingspolitikernes lovnader til befolkningen gjennom massemedia.

”Altså, det kommer så enorme signaler ut om hvor historisk, fantastisk dette er nå med denne flertallsregjeringen, og så drysser det utover kommunene. Og så sitter man der og biter negler.

”Men jeg tror, og jeg tror aldri at stortingspolitikere kan tenke nok på det de utfører på en tv-skjerm, det de utfører i en debatt, det de lover, det de setter en standard på, det skal faktisk ikke gjennomføres stort sett i det statlige system, det er kommunene som må ut og som gir disse tjenestene, og det er vi som skal følge det opp. Så jeg skulle ønske... men jeg vet ikke hvordan i all verden det skulle skje, at vårt politiske system nå kunne sette seg ned og roe seg litt og kanskje kunne blitt enig om veldig mye som er viktig framover uten å overby hverandre hele tida. Vi kan jo ikke holde på sånn.

3.3 Frihet fra statlig regulering

Når samtalen dreide seg om forvaltning av lokale naturressurser og andre forhold som oppfattes som genuint lokale verdier, er holdningen til det statlige nivået adskillig mer kritisk enn når det handler om tjenester. De fleste, både folkevalgte og andre vi har intervjuet er skeptiske til statlige reguleringer og bestemmelser som overprøver lokaldemokratiske avgjørelser og som i for stor grad griper inn i kommunenes muligheter til å utnytte det lokale potensialet for næringsutvikling. Uttalelser som ”de verner oss i hjel, ”vi blir frarana ressurser” og ”føring-er, føringer, føringer” brukes om forhold som rovdryvern, strandsonevern, opprettelse av nasjonalparker med mer. Spesielt i områder med mye naturressurser som kunne lagt grunnlag for et næringsliv på lokale premisser, er skepsisen stor. Men også plan- og bygningsloven, eiendomsforvaltning, jordloven og landbruk blir nevnt som områder der det statlige nivået, ofte representert ved fylkesmannen, i for stor grad overprøver avgjørelser som er fattet lokalt.

”Verninga ødela jo veldig mye. Både i vann og energi og i mineraler og biovirket. Vi hadde jo store muligheter, men det blir jo bare vanskeligere og vanskeligere. Ingenting er umulig, men det blir gravd ned i et voldsomt byråkrati.

”Jeg skal ikke begynne med plan- og bygningsloven med utbygging med en gang, men i den siste perioden har det vært en merkbar statlig overstyring, spesielt innenfor, gjerne innenfor jordvern for det som har med landbruk å gjøre, det som har med eiendomsforvaltning å gjøre, det som har med land og bygningslov å gjøre. Strandsonevern er vel et nøkkelord der.

”For det er helt utrolig hva de kan blande seg inn i og hva de kan bruke tid og ressurser på. Og jeg mener det som jeg har sagt alltid, det der embetet har est ut og er alt for stort, de har alt for lite å holde på med. For de også blander seg i bagateller. Bare for å ta en bitteliten ting, en klagesak som gikk fram og tilbake, på en liten plattning oppe i x dalen. En plattning som ligger sånn over bakken.

På disse områdene fremheves det lokale nivået spesielt som mer kunnskapsrikt og mer i stand til å ta riktige avgjørelser på vegne av fellesskapet. Begrepet *skjønn* blir brukt i denne sammenhengen, spesielt fra lokalpolitikkerne selv. Det statlige nivået blir her uttrykk for regelstyring og avgjørelser som ikke er basert på vurderinger av alle relevante faktorer. Her blir også nevnt overprøving av lokale myndigheter med hensyn til boplikt som et grovt eksempel på overkjøring av lokal politikkutforming. I det hele tatt tas sterke og klare uttalelser i bruk når det gjelder disse områdene. Flere hevder at det er direkte ødeleggende for lokaldemokratiet.

”Og det og er noe som ødelegger for lokaldemokratiet altså, det sittende kommunestyret ønsker en utvikling for kommunen, og så blir det spent ben under det når det kommer til et høyere nivå. Da står du på bar bakke til neste tilsvarende sak.

Også detaljstyring gjennom byråkratisering av frivillig innsats provoserer.

”Men det som jeg tror er det at det kommer så mye forskrifter fra staten at det er helt håpløst å greie å forholde seg og greie å holde alle disse. Den har krav på det og den har krav på. Vi fikk altså en sånn avtale som vi skal skrive under en gang i året og den var utarbeidet av høyere makter nær sagt, og da var det krav i annenhver linje. Og jeg var så rasende at jeg strøyk alt som hadde med krav å gjøre, det må kunne gå an å bruke et annet ord enn krav. For dere greier, vi greier ikke å følge disse her kravene likevel. Men vi måtte prøve så godt som vi kunne, det er disse som sitter litt lenger ned på stigen som vi har

med å gjøre. Og det er helt håpløst. Det er så mye regler og forskrifter at du greier det altså rett og slett ikke.

”Jeg representerer foreldrene på den største skolen i kommunen. Men med det som ble sagt her om prosjekter så tror jeg vi er inne på noe vesentlig overfor kommuneøkonomi fordi at det er jo sånn at for organisasjoner og andre og for kommuner sjøl også. Skal du ha noe mer penger enn det du får normalt så må du søke på masse prosjekter. Også brukes det veldig mye innsats på å legge opp et prosjekt og ansetter folk i prosjektet som har 1 – 2 år også slutter folk rett før prosjektet er ferdig for da vil de ha ny jobb. Så får du på en måte aldri sluttført det. Så det er en ball som skulle spilles tilbake til det statlige systemet at kanskje skulle noen av de pengene som de legger inn i prosjekter heller legges inn til noe mer fast.

En variant av statlig detaljstyring som kanskje oppfattes som mer latterlig enn som et alvorlig demokratiproblem, er bestemmelsen om frukt og grønt til skolebarna.

”Men vi må ta den der frukten også. Altså, her blir jo den betegnet som en parodi, for å være helt ærlig. Altså, man kan prestere og detaljstyre, så mye penger skal brukes til frukt og grønt, og nåde deg hvis du ikke spiser gulrøtter. Og så ville jo selvfølgelig ikke våre politikere finne seg i det, og man mente at gulrøtter kunne man ta med seg hjemmefra, eventuelt også epler. Slik at de valgte helt bevisst å omprioritere de pengene til en engelsktime ekstra, og så kom denne fylkesmannen, og frukten er jo pliktig, ikke sant, slik at vi har måttet redegjøre for vedtaket. Det som kommer til å skje er at de pengene kommer til å forsvinne ut av vårt budsjett. Og så forsvinner engelsktimen, og så vil de folkevalgte si regjeringen har tatt fra oss en time ekstra engelsk, ikke frukt og grønt. Men altså den.. og det med rette tror jeg, blir sånn prinsippsak, for makan til styring.

3.4 Frihet til gode tjenester

De vi har intervjuet som ikke er folkevalgte har generelt et litt annet fokus når det gjelder hva som har betydning i forholdet mellom kommunen og staten. Selv om disse selvsagt ikke er entydige og enige i alle saker, ser de i mindre grad ut til å være opptatt av hvorvidt kommunen har frihet til å prioritere mellom ulike satsingsområder enn det de folkevalgte er. Men de er ikke mindre opptatt av det lokale politiske nivå-

et av den grunn. Flere deltakere i disse gruppene, spesielt de som bor i små kommuner, understreker sterkt betydningen av et lokaldemokrati som de assosierer med nærhet, tilgjengelighet og dialog. Deres referanse ser altså i stor grad ut til å være det kommunale nivået. Det er interessant å merke seg at skepsisen til det lokalpolitiske nivået er større blant innbyggere i større kommuner. Vi har ikke nok materiale her til å påstå at dette er representativt, men inntrykket stemmer overens med andre studier vi selv og andre har foretatt; innbyggere i små kommuner er jevnt over mer fornøyd med tjenestene og forholdene i kommunen enn innbyggere i større kommuner. Dette er ikke et argument fra vår side om at mindre kommuner nødvendigvis fungerer bedre. Det er liten tvil om at alle norske kommuner er ”små” nok til at oppgavene de skal ivareta faktisk blir, eller kan bli det. Det utvetydige inntrykket vi har fra fokusgruppeintervjuene våre er at muligheten for å kunne påvirke politiske prioriteringer og tjenesteyting er en overordnet verdi. De fleste opplever at kommunen gjør dette mulig – åpenbart fordi de er relativt små, knyttet til lokale fellesskap og tilgjengelige for dialog om for eksempel tilpassede tjenester – uten at de av den grunn nødvendigvis oversetter dette til en prinsipiell holdning om styringsformer eller et forsvaret for det lokale folkestyret.

En av deltakerne i aksjonistgruppa mot skolenedleggelse uttrykker helt eksplisitt at han kjenner flere stortingsrepresentanter enn han kjenner lokalpolitikere, og de sistnevnte oppleves som like fjerne som om de hadde vært på en nasjonal arena. En frivillig engasjert deltaker understreker imidlertid at et velfungerende lokaldemokrati betyr mye for det generelle engasjementet for politikk og lokalsamfunn:

Spørsmål fra forsker: Fra et synspunkt, hvis en tenker seg at tjenestene skal være effektivt administrert og tilgjengelig og relativt lite også videre, og forut-

sigbare. Så kunne en jo tenke seg at lokaldemokratiet er noe tull altså, at det er en veldig sløsing med ressurser. At det kunne være veldig mye enklere å bare administrere disse løsningene direkte. Så, har lokaldemokratiet en åpenbart egenverdi? Vil dere tenke på dere og deres unger og foreldre som brukere av tjenester, men også som samfunnsborgere[i denne kommunen]?

”Jeg tror nok det er åpenbart sånn at det er litt morsommere å bo i en kommune når det er et lokaldemokrati som er velfungerende. Det øker jo, for altså du har andre muligheter til å engasjere deg og føler at du kan påvirke. Og det tror jeg ligger i den norske folkesjela. Så er det noe med at Norge er et langstrakt land som er veldig forskjellig. Og det... vi har jo sagt mange her at dem i Oslo skjønner ikke helt hva vi driver med her, litt av fleip, men det er jo litt sant også. Og kanskje er det ikke så rart heller, det er kanskje ikke alle som skriver lover og regler som vi må forholde oss til som har vært [i denne kommunen] engang. Og hvis vi da i overhodet ikke skal kunne påvirke det i det hele tatt på en måte, ved å si at jammen vi bor i ei fjellbygd og her er det sånn og sånn så tror jeg nok over litt tid selv om det blir billigere å styre så tror jeg nok vi vil oppleve en del misnøye. Men det er jo et valg, det er politiske prioriteringer for den pris en er villige til å betale.

For flere av dem vi har intervjuet som ikke selv er folkevalgte, vurderes spørsmålet om likhet versus kommunal frihet eller handlingsrom på måter som viser at interessen og innsikten i politiske prosesser, og forholdet mellom stat og kommune er forholdsvis begrenset. Når vi ønsker å få innsikt i hva disse gruppene mener om denne problemstillingen, må vi derfor i større grad tolke det som sies og knytte det til den konkrete problemstillingen vi ønsker å få svar på. I noen av intervjuene, først og fremst de som involverer folk som er engasjert i spesielle saker, slik som eldreomsorg, skolestruktur eller andre spesifikke kommunale tjenester der brukeridentiteten mobiliseres, kommer det fram en god del skepsis til politiske avgjørelser, og i noen grad kan det se ut til at folk som ikke selv har erfaring med lokalpolitikk er mest kritiske.

”Dette med nedkjøring av sykehjemsplasser til omsorgsboliger. Jeg skal ikke gå i langdrag, dette kan vi gå tilbake til, men jeg kan dokumentere både skriftlig og på videoopptak fra dagsnytt at politikerne står og snakker om å bygge ut sykehjemsplasskapasiteten sin, og dagen etterpå så sitter de samme partiene som representerer statsministeren for eksempel i et kommunestyre og legger ned sykehjemsplasser.

”Kommunen har altfor mye ressurser i forhold til hva de er i stand til å bestyre. Det er det som er problemet, de klarer ikke å styre det de har så har de med rød – grønn regjering fått 150 mill mer og det bare forsvinner, for de har ikke kontroll. Du hører jo stadig vekk om problemer rundt i andre kommuner i Norge, om folk som ligger på badetrom i stedet for å ha egne soverom på sykehjem og mange andre grelle eksempler på hvordan livet virkelig er. Og om det er på effektivisering, om vi skal ha mer penger, om vi skal ha mer privatpenger inn, eller om det i det hele tatt er snakk om penger eller om det er omorganisering, det skulle ønske jeg hadde løsningen på hvis det er sånn.

De som selv har sittet i kommunestyret, som kjenner politikere eller på annen måte har engasjert seg i politiske prosesser, uttaler seg som oftest med en større persjon forståelse for samspillet mellom disse nivåene.

De er mer nyanserte i kritikken av hvordan systemet fungerer, og uttrykker forståelse for at lokalpolitikere ikke nødvendigvis mangler kompetanse eller vilje til å gjennomføre viktige beslutninger, men at de mangler ressurser å fordele.

”Jeg tror at politikerne, lokalpolitikere sitter og har forferdelig mange hull i det lokale området som en skal putte penger i og at det ikke er nok penger til å putte i. Fordi vi står alle og snakker om vår syke mor, enten det gjelder rusomsorg eller det gjelder de eldre eller det gjelder de unge og det psykologiske kontor, om det er... ja, hva det nå måtte være, politi og jeg vet ikke alt. Og jeg tror det må være forferdelig vanskelig å være lokalpolitiker i en kommune i dag.

På spørsmål om utfordringene i henholdsvis helse- og omsorgstjenestene og i skolen kunne vært bedre håndtert dersom det lokale nivået fikk større eller mindre innflytelse, var det et par av gruppene som problematiserte forholdet mellom politikere og administrativ ledelse, og som mente at kommunens dårlige disposisjoner (ikke i de samme kommunene der vi intervjuet tilfredse ledere og folkevalgte) skyldtes det som ble betegnet som ”rådmannsvelde”. De oppfattet at politikerne enten ikke var tilstrekkelig informert av administrasjonen til å foreta gode beslutninger, eller de ble overkjørt av rådmannen og administrasjonen som kun har som mål å sørge for at budsjettet går i balanse.

”Og noe av det verste jeg ser og som gjør at jeg begynner å bli litt irritert, det er det at mange kommuner er laget av noe som de kaller flat struktur. (...) det har gjort rådmannen til øverste leder for samtlige etater samtlige virksomheter i kommunen. Det er lutter galskap. Og når vi ser, altså viktige ting som angår svake, hjelpetrengende mennesker på dødens terskel, så sitter rådmannen der og tar fra dem selv de minste og siste små rettighetene.

”Men politikerne er en ting, de vet ikke for de blir ikke opplyst av administrasjonen så jeg syns egentlig det er administrasjonen som fører folk bak lyset og ikke politikerne, de vet ikke bedre.

”Ja, det kom for meg det, det var på et møte med han der Einar, hva het han venstrepolitikeren, Einar Holm.. nei jaja han som er der i Venstre før han var Sponheim, Einar Dørum, ja. Han var på talerstolen, så sa han, så var det noen som nevnte noen politiske partier så sa han Einar Dørum at det er et parti som ikke er nevnt og det er byråkratpartiet. Så det er jo noe en må regne med så. Og det er klart det at sterke rådmenn de kan trenere saker og er det noe de er veldig uenige i en tid så kan det starte masse trøbbel. Det er klart, men det kan jo bety at det er svake politikere også det som ikke oppdaget dette her selv-sagt. Så jeg svelger ikke den bestandig at det er byråkratene som har skyld i at ikke politiske vedtak blir gjennomført, for det skal de sørge for da og følge opp.

Det mest sentrale for engasjerte innbyggere og ansatte i kommunal sektor, slik det kommer fram i vårt materiale, er uten tvil hvordan tjenestene imøtekommer behovene i kommunen. Da er det nivået på tjenestene, altså i hvilken grad spesielt eldreomsorgen eller skolen er i stand til å gi det gode tilbudet, som vurderes som kjernen i problematikken. Tjenestenivået har en overordnet betydning, og det viktigste blir da å sørge for at kommunen får tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre et høyt og anstendig tjenestenivå. På hvilken måte dette styres, har tilsynelatende mindre betydning. Men til tross for dette er det, som vi har antydnet, påfallende at de som ser det slik åpenbart er svært opptatt av at det finnes selvstendige lokale organer – altså en relativt autonom, folkestyrt kommune – som det er mulig å komme i kontakt med og forsøke å holde til ansvar. Dette ser ut til å være en forventning som rettes mot kommuner av varierende størrelse. I våre eksempler er frustra-

sjonen over manglende lydhørhet fra politikernes side større blant gruppene i de større kommunene, men materialets sammensetning gjør at vi likevel ikke har grunnlag for å trekke generelle slutninger om forskjeller i tillit og politisk kultur i store og små kommuner. Det mest interessante, etter vår vurdering, er at så godt som alle vi har intervjuet legger avgjørende vekt på muligheten for å påvirke, og at denne muligheten automatisk knyttes til lokale, politiske og administrative arenaer. Med få unntak tas denne avgjørende faktoren – muligheten for å komme til orde og til å korrigere lokal politikk og tjenesteyting – for gitt. Følgende utsagn illustrerer at dette ikke nødvendigvis innebærer at alle fokusgruppedeltakerne knytter dette til prinsipielle standpunkt om demokratisk organisering.

”Det handler om å gjøre de riktige tingene, ta de riktige strategiske valgene og utvikle et område til det riktige. Det er det det dreier seg om, en kommune skal jo primært levere noen kommunale tjenester og det er det vi flest interesserer oss i. Politikken interesserer meg egentlig ikke noe særlig, så hvem som parti som styrer kommunen er ikke jeg så veldig interessert i. Det jeg er interessert i er hva tjenester kommunen leverer, så for meg kunne kommunen vært privat eid konsern som solgte noen tjenester og betalte inn en skatt og du fikk noe igjen for det.

Selv på konkrete spørsmål om hvorvidt det fokusgruppedeltakerne vurderer som kommunens *manglende levering* på sentrale områder kan ha sammenheng med betingelser gitt fra staten, ble det i ett av intervjuene besvart klart benektende. Denne gruppen ble intervjuet midt i en periode med intense protestaksjoner mot kommunal sentralisering av skoletilbudet, og deltakerne var derfor trolig mer unyanserte enn de ellers ville vært. Senere i prosessen meldte et stort antall av aksjonistene seg inn i ulike partier, for på den måten selv være med å påvirke lokalpolitikken, noe som faktisk understreker tillit til lokaldemokratiet som institusjon.

”Om de ikke får nok penger fra det sentrale, det vet ikke jeg, det er mulig det er snakk om en effektivisering av de pengene og midlene som allerede finnes. Jeg er ikke så inne i verken den lokale økonomien eller lokalpolitikken til å kunne si noe om det. Men det er ikke bare eldreomsorgen som er... som har skrikende behov.

I motsetning til det som ofte blir hevdet, at kommunene ser seg lei på føringer og styring fra staten, finner vi i stor grad av samsvar mellom det som oppfattes som statlige velferdsambisjoner på den ene siden, og lokale ønsker og behov på den andre. Øremerking foreslås av flere ikke-folkevalgte som et ønskelig virkemiddel for å oppnå tilstrekkelig nivå på sentrale tjenester. Vi finner liten grad av skepsis mot å la staten få større ansvar for tilstrekkelig tjenestenivå, men det er likevel karakteristisk at dette framstår som en forsvarsstrategi – et ønske om å beskytte visse tjenesteområder fra konkurransen med andre tjenesteområder. Dette må knyttes til de forgående analysene av likhetsverdien. Likhets og rettferdighet for de som har behov for hjelp, enten det er skolebarn eller eldre regnes som en overordnet verdi. Derav følger at et rettferdig og tilstrekkelig nivå på nødvendige tjenester framstår som viktigere enn friheten til å velge og prioritere lokalt. Verdistandpunkter av denne typen har altså, som sagt, en tendens til å utvikle seg når folk kjemper om goder de mener de er berettiget til å motta, men som trues når knappheten intensiveres og opplevelsen av at andre tjenesteområder allerede er beskyttet av øremerking er sterk. De som forsøker å svare på en direkte utfordring om å veie likhetsverdien opp mot frihetsverdien, oppfatter likevel ikke disse som motsetninger. Graden av frihet knyttes til tjenestenivå, og det er dette nivået som representerer den sentrale verdien.

”Likhets versus frihet, jeg vet ikke. Det er mulig at det er en teoretisk greie som noen av dere forskere ønsker å rote borti og se på. Men jeg tror nok det at det ville vært et problem hvis en hadde vært i et annet land og ikke bodd i Norge.

For grunnen til at vi kan... at ikke vi ser på det som det store problemet det er at vi har et tilstrekkelig nivå til å, i hvert fall foreløpig, til å levere tjenester på et rimelig, anstendig nivå.

”Jeg tror nok det at, kan hende at den neste fireårsperioden som vi ser nå ser konturene av at det kommer til å bli strammet inn på kommunesektoren av ulike årsaker og kanskje det kan, jeg tror når krybba er tom så bites hestene. Og det kan da bety at da opplever vi kanskje mer av den problemstillingen at det å bo i Bærum er vesentlig bedre enn å bo i Nome. I dag tror jeg ikke det er så stor forskjell. Men det vi kunne kommet med i den grad en eller annen finansminister, kommunalminister skrur igjen kranene noe, ...(...) ...men hvis det dukker opp et problem så er det fort å skylde på stat. Og så lenge vi får lov til det så tror jeg ikke at Kommune-Norge føler det store problemet med likhet og frihet. Det er min sånn raske vurdering av det.

”Så det var bare det at jeg tror det er veldig gunstige forhold mellom likhetskravet og den lokale demokratiske frihet, den er relativt bra.

Dette sitatet fra en kommunal leder uttrykker en vurdering av at disse verdiene ikke representerer noen motsetning så lenge behovene som defineres blir ivaretatt. Og som vi har skrevet om tidligere, vurderes nivået som oftest som relativt tilfredsstillende; spesielt i eldreomsorgen er bekymringen mindre enn vi hadde ventet. På den annen side er det ikke så overraskende at folkevalgte og andre som ikke selv jobber i eldreomsorgen eller som på annen måte kjenner den fra innsiden har en tendens til å fortolke signaler fra denne sektoren på en mindre absolutt måte enn andre sektorer hvor kvalitetsdefinisjonene og standardene er klarere definert og mer innarbeidet. Det er i tråd med våre tidligere undersøkelser av de kommunale helse- og omsorgstjenestene i Norge. I alle kommunene ”våre” var vurderingene mer nyansert blant ansatte i sektoren enn blant de folkevalgte.

”Så, det er jo litt om hvordan handlingsrommet er her da. Så... og jeg har også den formeningen at jeg syns og tror at vi som bor her, vi som styrer her og er med, vi vet best faktisk. I stedet for å bli kanskje overstyrt både av fylke og av stat. Det er mitt inntrykk, jeg tror vi vet best om hvor det trykker. Og sånn tror jeg det er i alle kommuner.

”Vil man beholde lokaldemokratiet eller vil man ikke. Og som jeg sier igjen, man trenger ikke noe lokaldemokrati hvis det skal detaljstyres og alle kommunene skal bli like, for da kan man spare alle de pengene, da ordner rådmannen det utmerket selv, og da er det ingen valgfrihet i det hele tatt, bortsett i fra kanskje enkelte småting.

3.5 Frihet til lokal tilpasning

Fokusgruppedeltakerne legger ikke bare vekt på verdien likhet, men også på frihet, og det interessante her er at disse verdiene ikke i særlig grad oppleves som å stå i motsetning til hverandre. Flere – spesielt lokalt folkevalgte – understreker at de *har* lokalt handlingsrom, og at dette ikke oppleves som noen motsetning til statlig initierte tiltak for å skape likhet, i betydningen likeverd. Staten forventes å sørge for muligheten til å opprettholde et visst nivå på de nødvendige tjenestene, spesielt skole og helse- og omsorgstjenester, mens den enkelte kommunen ønsker å utforme lokalt tilpassede løsninger innenfor det handlingsrommet som tilstrekkelig finansiering av kvalitativt gode tjenester gir. Alle kommunerepresentantene vi har intervjuet understreker betydningen av å ha dette handlingsrommet til å foreta lokale prioriteringer. Som lokalt ansvarlige er de ikke bare iverksettere av statlig politikk og reformer, men de foretar *bevisste politiske valg* basert på lokale vurderinger, tilpasninger og prioriteringer. Denne understrekningen av handlingsrom på tross av at det reelt sett kanskje ikke er på langt nær så stort som ønskelig, kan leses som et uttrykk for frihet som en grunnleggende verdi. Igjen er det skole som trekkes fram av de fleste som et særlig viktig område. I en av kommunene er det for eksempel investert stort i både skolebygg og i pedagogisk innhold i skolen. Alle gruppene (folkevalgte, ledere og ansatte i skole og omsorg og frivillige) ser ut til å

være enige om at det har vært politisk vilje til å satse på dette området i kommunen. De viser også til at det har gitt resultater i form av gode karakterer blant elevene. De forteller at kommunen ligger på topp i i sitt fylke, og blir lagt merke til for hva de har greid å prestere. Når de forteller dette er det med referanse til egne tiltak og med visshet om at dette er resultat av et lokalpolitisk grep, ikke noe som har kommet av seg selv. Også full barnehagedekning, lenge før det ble en statlig norm, nevnes som eksempel på lokale prioriteringer. Det som er blitt nedprioritert er oppgaver som ikke er lovpålagt, for eksempel kulturaktiviteter. Dessuten forteller de folkevalgte at det selvfølgelig er andre sider av driftsbudsjettene som må unngjelde for de bygningsmessige og pedagogiske prioriteringene som er gjort. Når vi spør hvordan dette eventuelt har påvirket kvaliteten i eldreomsorgen, er bekymringen blant politikerne, som tidligere nevnt, mindre enn vi hadde forventet. Det vil alltid være behov for mer fagfolk, sier de, men de har vært relativt heldige med tanke på bemanning av for eksempel sykepleiere.

I alle kommunene blir muligheten til å foreta lokale prioriteringer løftet fram som en sentral verdi i forholdet mellom stat og kommune. I en kommune fortelles det at det ikke bare skole som trekkes fram som en bevisst prioritering, men også velferdstjenester som psykisk helse, skole, hospits og en god rehabiliteringstjeneste. Her blir diskusjonen om frihet i større grad relatert til muligheten for å prioritere annerledes enn andre kommuner.

”Det er jo en bevisst prioritering innfor de økonomiske rammene som vi har. Men når det blir brukt i den andre enden da av Stortingspolitikere eller av regjeringen i denne situasjonen som et bevis på at [vår kommune] har så alt for mye penger. Selv om vi da ikke bruker penger på mye annet, som vi kanskje også kunne ha gjort. Men det er jo en bevisst politisk prioritering som vi har foretatt som kommunepolitikere og politiske ledere i vår kommune. Når

det blir brukt som ett... At vi foretar så beviste politiske prioriteringer som regjeringen ikke liker så blir det brukt som et fyord rundt i resten av landet, og som en årsak til at vi må stramme inn.

På en rekke områder har denne kommunene hatt mulighet til å ligge over gjennomsnittet når det gjelder tilbud til befolkningen, for eksempel ved å gi flere timer undervisning på skolen, og å ligge på et høyere nivå på fysioterapitjenesten. I formannskapet understrekes at dette er bevisste prioriteringer og ikke et uttrykk for at kommunen har et overflødigshorn å øse fra. Det er friheten til å tilby innbyggerne et høyere nivå på enkelte prioriterte tjenester som oppleves truet når staten griper inn, blant annet gjennom skatteutjevningspolitik.

Noen av prioriteringene lokalpolitikere foretar oppleves trolig i mindre grad som frihet og handlingsrom enn som tvingende nødvendig på grunn av økonomiske begrensninger. Å gjøre stor endringer i den lokale skolestrukturen – ofte på tvers av lokalbefolkningens ønsker og gjerne også politikernes egne valgløfter – er et slikt eksempel.

I formannskapet i en av kommunene ble det diskutert problematiske konsekvenser av valgløfter. Der satt folkevalgte som hadde gått til valg på å opprettholde strukturen med spredte små skoler rundt i bygda. Nå erfarte de at kostnaden ved å opprettholde denne strukturen kanskje var større enn gevinsten. "Friheten" til å velge lokalt beskrives i denne situasjonen som et moralsk dilemma idet løftene til befolkningen kommer i konflikt med de folkevalgtes ønske om en kvalitativt god skole og samtidig behovet for å unngå å ligge over sammenliknbare kommuner på KOSTRA-statistikken (system som brukes for å rapportere om kommunale tjenester). Noen av politikere så for seg at de i snarlig fremtid ville måtte ta avgjørelser som gikk på tvers av deres

egne løfter til befolkningen, og de beskrev denne situasjonen som både ”knalltøff” og ”smertelig”.

”Og så må vi kanskje være flinke og kommunisere ut at dette er gjort rett og slett fordi vi ønsker en god skole for ungene våre, og være flink til det. Og det er knalltøft å ta, for da går det litt på dette her med moral, etikk og alt dette her vi har lovt velgerne, og vi har kanskje utsatt og satt dette her også.

”Vi bruker mye penger, men det er ikke nok penger i forhold til den dyre skolestrukturen vi har. (...) men det er jo liksom noe smertelig i det, altså du skal gå inn på noe som kanskje hadde vært lettere hvis du kunne hatt en lang arm i forhold til det, altså en armlengdes avstand ofte er en fordel i forhold til å ta vanskelige beslutninger, det var det jeg prøvde å peke på.

Når friheten til å velge innebærer prioriteringer som gjør at lokalpolitikere møter seg selv og sine borgere ”i døra” gjør friheten vondt, og muligheten for å overlate ansvaret for de vanskelige avgjørelsene til staten vurderes som en fristelse og en mulighet. Kostnaden ved å ta ansvaret for slike upopulære avgjørelser kan noen steder bli store, og det er ikke vanskelig å forestille seg at det kan rokke ved lokalpolitikernes legitimitet. Aksjonistene som protesterte mot skolenedleggelse lot seg ikke overbevise av de folkevalgtes argumenter om at en sterkere sentralisering av skolene ville øke den pedagogiske kvaliteten i skolen. Foreldrenes bekymring dreide seg om de negative ringvirkningene de mente nedleggelsen av grendeskolene ville få for lokalsamfunnet. Dessuten ville belastningen ungene måtte bære ved å få så lang skolevei være et for stort inngrep i deres liv. Kommunens økonomiske situasjon betraktes de som irrelevant for denne sakens kjerne fordi oppfattet at situasjonen ikke innebar et valg basert på økonomisk knapphet – kun politisk udugelighet.

De folkevalgte i denne kommunen fikk erfare konsekvenser av egne politiske prioriteringer gjennom blant annet å måtte gå spissrotgang mellom sinte og engasjerte innbyggere som samlet seg på rådhusplassen

i forbindelse med det avgjørende kommunestyremøtet. Det var interessant å merke seg gjennom hele denne prosessen at politikerne ikke på noe tidspunkt brukte trange økonomiske rammer fra staten som argument eller unnskyldning for å foreta disse svært upopulære avgjørelsene. Det bygger opp under inntrykket av frihet som en sentral verdi, som forsvares av lokale myndigheter selv når avgjørelsene kanskje ikke er uttrykk for handlingsrom, men snarere handlingstvang.

Vårt samlede inntrykk er at ingen – verken folkevalgte eller andre borgere – ønsker å la staten styre detaljene i den lokale skolestrukturen. Selv om alle ønsker et visst kvalitetsnivå som kan måle seg med nivået i resten av landet, er det ingen som eksplisitt trekker den slutningen eller konsekvensen at dette vil innebære å overlate slike avgjørelser til staten for å slippe å møte kritikken fra innbyggerne. Det understrekes at det er bedre at de lokale myndighetene tar slike vanskelige avgjørelser, fordi det er de som kjenner de lokale forholdene best, og fordi statlig detaljstyring på en rekke områder vil være en trussel mot hele ideen om lokaldemokrati. Følgende sitat fra en folkevalgt uttrykker det som mange åpenbart mener:

”Når det gjelder disse store og tunge tjenesteområdene så kunne jeg tenke meg å si noen ord om pleie og omsorgssektoren. Så skal jeg innrømme det at i mine litt tunge stunder så har jeg tenkt at nei, la staten få det ansvaret, la staten ta ansvaret for sykehjemsdriften, og la de få styre det, la oss slippe det, så kan vi bruke tida på andre ting. Dette her er så krevende, dette er så på en måte så traurig, det er så mange som har behov og det er så vanskelig å oppfylle de. På en annen side så tror jeg ikke det er en veldig god løsning fordi at det blir antakeligvis fort vekk mye større avstand mellom de som skal bruke tjenesten og de som skal styre den.

Å overlate detaljene i de tunge tjenesteområdene til staten blir ikke vurdert som et godt alternativ verken blant folkevalgte, kommunale ledere og ansatte vi har intervjuet. Men staten trengs som en garantist

for å sørge for en rettferdig fordeling av ressursene slik at ikke ulikhetene blir store, tilfeldige og urettferdige mellom kommunene. Heller ikke intervjuene med representanter for frivillige organisasjoner og næringsliv gir grunnlag for en slik slutning. Selv om skepsisen til lokale folkevalgte flere steder blir uttrykt, er det grunnlag for å si at tilliten til lokaldemokratiet som institusjon likevel er sterk. Det er flere eksempler i vårt materiale på skuffelse over de lokale folkevalgte, men vi finner i liten grad avvisning av det lokale politiske nivået som den primære arenaen for utøvelse av innflytelse og forhandlinger om prioriteringer.

Lokale folkevalgte understreker at de er i stand til å ta ansvar. Noen tar likevel til orde for å overlate større ansvar til statlige myndigheter når det gjelder sentrale velferdsgoder som skole, helse- og omsorg slik at det lokale handlingsrommet kan brukes til andre sider ved lokalsamfunnsutvikling. Dette synet var tydeligst i formannskapet i en kommune med klar Frp-tyngde. De andre lokalpolitikere understreker at de ønsker å ha hånda på disse tjenestene, og selv prioritere ut fra lokal kunnskap, men at det forutsetter rimelig ressurstilgang slik at kvalitet kan opprettholdes. Handlingsrommet defineres først og fremst som mulighet til å ta ansvar og foreta prioriteringer som er lokalt forankret. Det innebærer at lokale myndigheter må ha mulighet til å velge en form på tjenestene som ikke er lik nabokommunens, men som likevel holder et tilfredsstillende nivå, bygd på tillit til at lokale myndigheter ønsker å skape likeverd framfor formallikhet. Da blir detaljstyring og ”statlig innblanding” en trussel mot den lokal handlingsfriheten.

Begrensninger i handlingsrommet blir altså knyttet til økonomiske ressurser og til statlige regelverk og statlig detaljstyring.

”Det var litt rundt det her om å være i skvis mellom staten og befolkningen da. Altså, en av oppgavene til lokalpolitikeren er jo nettopp det å få best mulig tjenester tilpasset sin befolkning og i forhold til det vi har til rådighet, altså i forhold til de ressursene vi har.

”Hele X dalen og kanskje helt spesielt [i denne kommunen], så jeg vil jo si det vil være synd hvis vi skal få noen statlig styring som gjør at alle blir like dårlige. Vi skal ha et sikkerhetsnett som gjør at ingen blir dårligere enn et visst snitt, utover det så må særegenhetene til den enkelte kommune, de ressursene de har tilgang på kunne nyttes hvis det er politisk vilje til det. Og det er bare tøys å si at kommunepolitikere ikke er ansvarsbevisst, altså.

”Jeg mener det er fullt mulig å tenke seg at man flytter noen sånne sentrale velferdsgoder som alle er enige om at alle skal ha, finansiert fra det offentlige til staten å legge ansvaret. Vi kan gjerne fortsatt være tjenesteprodusenter på lik linje med private eller andre ideelle stiftelser eller hva det måtte være som engasjerer seg, får betalt fra statlig hold. Men det ville ha gjort oss som kommune friere og som lokalpolitikere friere, til å jobbe med andre oppgaver som er viktig for lokalsamfunnet. Det kan være kultursektoren, det kan være oppvekstvilkår, det kan være tettstedsutvikling, det kan være arealpolitikk som opptar veldig mange lokalt. Den type saker vil man da få mer fokus på, og der er den lokale friheten i hvert fall noenlunde til stede. Og du ville kunne fått gode lokalpolitiske prosesser, og lokaldemokratiet kan bli styrket faktisk, ved å få løftet opp de tingene der som faktisk man har lokalherredømme over.

”Men det å inngå kontrakter eller avtaler eller kommunisere mot velgerne blir på mange måter lettere på andre deler av det lokalpolitiske spekteret som vi er engasjert i. Det kan være utbyggingsprosjekt av ulik karakter, kulturfeltet, det kan være arealpolitikk som vi var innom her i stad. Den type saker er lettere. For der vet vi at vi kan stå for det, og vi har mulighet til å prioritere sjøl uavhengig av det som måtte komme av føringer ovenifra.

”Men vi prater om lokaldemokrati, okej, 70-80% av de pengene som kommunen får det er vel egentlig, det går jo til skole og helse- og omsorg. Og da sitter en igjen med den prosenten da, en 20-30% og det er jo det som er handlingsrommet kan du si da.

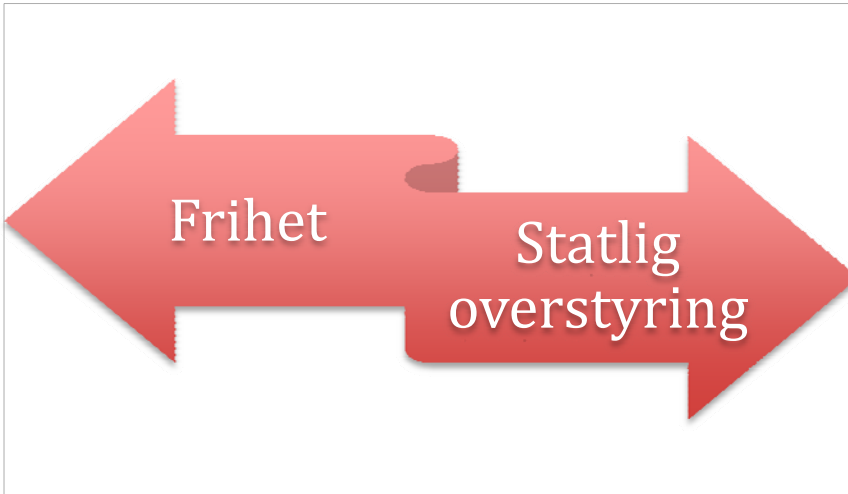
”Jeg er nemlig i hvert fall helt klar på at jeg ... med et lokaldemokrati, da er det sånn at da forventer jeg at kommunen får anledning til å styre ut i fra det politiske flertall som er. For hvis det er sånn at de skal styre nasjonalt så spiller det jo ingen rolle om det er SV eller hva det er, fordi man har jo ingen ting man skulle ha sagt.

”Det er det de [nasjonalforsamlingen] er satt til å forvalte. De har alt for lett for gå ned i småting, hvis man kan kalle det for det, som ikke er småting for den enkelte, men i deres arbeid, sånn som jeg ser det, så er det ting de ikke skal bry seg med.

3.6 Frihet: Oppsummering

Frihetsbegrepet synes å være mye mindre utviklet enn likhetsbegrepet blant fokusgruppedeltakerne. Vi finner langt flere utvidelser av likhetsbegrepet enn vi finner av frihetsbegrepet. Det er en indikasjon på at likhet er en verdi som flere er sterkt opptatt av, og som flere har gjort seg opp meninger om. Det betyr mye, det har en rekke forholdsvis klare referanser, og det gir vide og meningsfulle assosiasjonsrekker – og det er følgelig svært anvendelig. Det samme gjelder altså ikke for frihetsbegrepet.

Av figuren som illustrerer de ulike referentene for verdien frihet, kan vi lese at verdien er ordnet i henhold til to hovedkontraster:



Figur 8. Friheten og dens motsats 1. Frihet versus statlig overstyring.



Figur 9. Friheten og dens motsats 2. Frihet versus utlitstrekkelige tjenester.

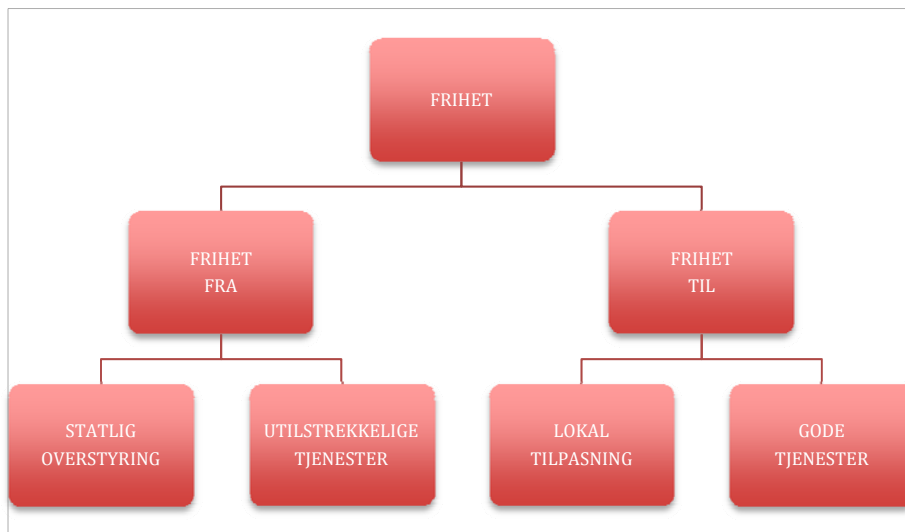
Frihet versus statlig overstyring er en sterk *frihet fra*-verdi som ser ut til å berøre den dypeste forestillingen om hva lokaldemokratiet betyr. De viktigste eksemplene her handler om verning av naturressurser som strandsoner, naturparker og rovdyr. Det er særlig representanter for

næringslivet og lokalpolitikere som blir skarpere i uttalelsene når slike temaer bringes på banen. Flere bruker betegnelsen overstyring om hvordan statlige instanser omgjør lokale vedtak (selv om enkelte også fremhever fylkesmannen som en støttespiller). Lovverk som oppfattes å begrense den lokale handlingsfriheten omfatter i følge fokusgruppedeltakerne blant annet plan- og bygningsloven, eiendomsforvaltning, og jordloven.

Frihet fra-verdien berører også frihet fra underfinansierte reformer. Vi har understreket at friheten ikke først og fremst føles truet på grunn av statlige føringer for hvordan sentrale tjenester skal utføres. Derimot føles friheten truet av manglende finansiering og løfter fra sentrale politikere som allierer seg med innbyggerne på en måte som stiller lokalpolitikere i en vanskelig situasjon fordi de ikke er i stand til å levere det som forventes av dem. *Frihet fra*-verdien er dermed sterkt knyttet til en følelse av ufrihet på grunn av urealistiske forventninger skapt gjennom sentrale politikeres lovnader på vegne av lokalpolitikere.

Frihet til-verdien er primært knyttet til *friheten til å kunne prioritere* i tråd med lokalpolitiske ønsker. Det understrekes av flere at de statlige føringer, for eksempel for hvordan skolen skal drives, ikke nødvendigvis oppleves som det motsatte av frihet. Tvert i mot understreker flere at de valgene de har gjort med tanke på lokal satsing på for eksempel skole, er nettopp et uttrykk for lokale, bevisste prioriteringer. Den viktigste betydningen av begrepet frihet ser likevel ut til å være *frihet til å gi gode nok tjenester og frihet til lokal tilpasning*. Det som truer denne frihet er først og fremst at det ikke er penger til å utvikle og vedlikeholde kompetansebaserte, stabile, lokalt tilpassede tjenester på de områdene som vurderes som de mest sentrale, skole, helse- og omsorg. Vi

finner altså ikke i særlig grad representanter fra kommunene som mener de statlige ambisjonene for kvalitet og innhold på sentrale tjenestemråder er for ambisiøse eller har feil fokus (bortsett fra de forholdene vi har nevnt ovenfor). Her ser vi imidlertid relativt klare forskjeller mellom det henholdsvis politikere og ansatte i tjenestene på ulike nivå formidler. Jo nærmere førstelinjen, desto klarere er beskrivelse av tjenestene som truet og utilstrekkelige. Blant kommunale ledere og lokalpolitikere varierer beskrivelsene noe ut fra hvilken sammenheng de fremkommer i. I noen sammenhenger kan det se ut til at verdien *å ta ansvar for helheten*, i betydning av å forsvare at kommunen har orden på sin økonomi, veier tyngre enn friheten til gode tjenester. Hovedinntrykket er likevel at friheten til å kunne gi innbyggerne gode, tilstrekkelige, og lokalt tilpassede tjenester er noe alle opplever som den viktigste frihetsverdien. For ikke-folkevalgte borgere er dette som sagt nært knyttet til at det faktisk er mulig å påvirke tjenesteytingen, både politisk og i kontakt med tjenesteytende etater og personell. Det er interessant å merke seg her at denne interessen sjelden framstår som en brukerorientering, men som et uttrykk for (del)eierskap til kommunale fellesgoder og forvalter av relevant lokalkunnskap.



Figur 10 Frihetens kjernebetydninger.

Det er videre interessant at friheten til flere og bedre tjenester synes å være uløselig knyttet til lokalt skjønn og lokale prioriteringer, og til den oppfatning at lokal tilpasning skaper større likhet – forstått som rettferdighet og likeverd. Dette er dog ikke overraskende. Det mest bemerkelsesverdige er at opplevelsen av å mangle ressurser ikke nødvendigvis reduserer betydningen av muligheten for lokal tilpasning. Dette antyder at det lokale folkestyrets rolle som prioriterings- og tilpasningsagent blir viktigere når forholdet mellom forpliktelse og ressurser oppleves som ubalansert. Hvis det er slik, støtter det vår antakelse om at lokal politikk har en massiv avlastningsfunksjon i relasjon til den sentrale staten, og at belastningen med å begrunne nedskjæringer og utilstrekkelige tjenester i hovedsak tas lokalt. Denne hypotesen kan føres et interessant skritt videre. Det er sannsynlig å anta at den lokale tilpasningen er aller viktigst når dette misforholdet blir betydelig. På en rekke områder må kommunen da foreta valg mellom løsninger som alle

er prinsipielt illegitime, fordi alle potensielt bryter med statlig spesifiserte krav til tjenesteomfang og kvalitet på et eller flere områder. Vi finner det noe overraskende at lokale folkevalgte og ledende administrativt personell synes å være så lite opptatt av disse mer prinsipielle sidene ved den lokale tilpasningen. Mulige forklaringer kan være at de vet for lite konkret om dette, at det er lite legitimt å snakke om det, at det er blitt så vanlig at man ikke legger merke til det lenger – eller at de fester lit til at situasjonen vil bedre seg etter hvert.

Vi kommer tilbake til mer inngående diskusjoner av dette i neste del, og avslutter denne delen med å påpeke at ikke-folkevalgte borgere heller ikke er sterkt opptatt av forholdet mellom ressurser og den totale mengden av forpliktelser. Men de samme som uttrykker dette er intenst opptatt av prioriteringer der lokalt skjønn har en sentral rolle å spille.

Lokal tilpasning foregår i stort monn i norske kommuner, og den er relativt uavhengig av statlig politikk (forstått som kombinasjonen av kravspesifikasjoner og ressursoverføring). Grovt sett synes den lokale tilpasningen å fylle to funksjoner: (1) å prioritere bruken av ressursene i tråd med lokale behov – med bruk av lokal kunnskap og skjønn, og (2) å fylle tomrommet mellom de forpliktelsene den sentrale staten skaper på vegne av kommunene, og den faktiske manglende evnen til å leve opp til dem i praksis. Det er, som vi antydte ovenfor, interessant at fokusgruppedeltakerne i liten grad skiller mellom disse to funksjonene. Det kan ikke være særlig tvil om at dette vitner om lokaldemokratiets og kommunenes evne til å tilføre *politisk merverdi*. I fraværet av muligheten til å korrigere statlig politikk kompenserer kommunene for det manglende samsvaret mellom forpliktelser og ressurser, og for den potensielle tillitskrisen som følger av dette. Dette anskueliggjør etter vår

vurdering norske kommuners eiendommelige, grenseløse karakter. De er blant de ytterst få moderne organisasjoner som er i stand til påta seg stadig nye forpliktelser uten at de samtidig har vesentlig kontroll over tilgjengelige ressurser – og som unnlater å svare på denne motsetningen ved å etablere høyere barrierer for tilgang på (dyre) tjenester. Den tydeligste konsekvensen ser ut til å være at ressursene fordeles på flere, og at kvaliteten på en del kommunale tjenester reduseres – uten at dette vies særlig stor oppmerksomhet.

En del folkevalgtes ambivalente forhold til mer eller mindre aggressive ”pressgrupper” kan anskueliggjøre det strukturelle problemet som ligger her. Den sentrale staten, brukergrupper, tilsynsmyndigheter og potensielt profesjonsgrupper kan sammen, og legitimt, påpeke at kommuneinstitusjonen ikke strekker til. Dette påfører lokale folkevalgte et begrunnelsesansvar det knapt er mulig å påta seg. Dette er interessant og viktig i et historisk perspektiv. Norske kommuner har en institusjonell utforming som har gjort dem til spesielt effektive og hensiktsmessige forvalter av reell forpliktelse; selv forpliktelser det knapt finnes ressurser til å dekke. Lokale folkevalgte som ikke kan gi holdbare svar på hvorfor en del tjenester ikke holder en (statlig) garantert standard, representerer trolig begynnelsen på en prosess der staten og kommunene konkurrerer om å unngå konsekvensen av *ansvarsoversvømmelsen* som den optimistiske velferdspolitiske norske vei har skapt (Vike m.fl. 2002).

4. Politikk, verdier, kultur

Som vi har påpekt i innledningen er den politiske betydningen av likhet og frihet i Norge uløselig knyttet til politikken egen kulturhistorie, og spesielt til velferdsstatens framvekst og dens institusjonelle utforming. Den sentrale staten er den desidert viktigste politikktutformerer, mens kommunen og lokaldemokratiet er politikken ramme og ansikt, velferdsstatens viktigste politikktutøver og samtidig den sentrale kilden for folks politiske erfaring. At forholdet mellom den sentrale stat og kommunen kan endre seg og frata lokaldemokratiet dets autonomi, ser ut til å bekymre fokusgruppedeltakerne nokså lite. Det er det komplementære og grunnleggende harmoniske forholdet mellom stat og lokaldemokratiet de som oftest legger til grunn for å tenke og snakke om politikk og verdier.

I lys av dette er det ikke så overraskende at frihet i norsk politikk ser ut til å bety noe litt annet enn det den gjør i den europeiske, klassiske liberale teorien. Det skyldes trolig at det norske eksperimentet, som i folks daglige erfaring er spesielt synlig i skole- og velferdspolitikken, har vært en enestående suksess og blitt en viktigere referanse for frihets-trangen i de fleste andre land. Flere og bedre kommunale tjenester er ensbetydende med (individuell) frihet. Det mest oppsiktsvekkende ved dette er kanskje at denne friheten, slik fokusgruppedeltakerne ser det, knapt synes å ha noen slagside. De færreste synes å være bekymret for at staten (og forvaltningsapparatet) kan undergrave deres frihet. Men velferdsstaten er i praksis framfor alt et eksepsjonelt ambisiøst eksperiment i byråkratisk forvaltning, og vi vet godt at slike eksperimenter

som oftest undergraver vesentlige frihetsverdier. Spørsmålet om hvorfor denne motsetningen ikke i særlig grad har oppstått i Norge (så langt), er vesentlig å stille. Vi mener det er grunn til å anta at svaret ligger i den grunnleggende, men relativt uproblematiserte funksjonen kommunene har hatt og fortsatt har. Den skaper et overskudd av tillit. Den gir de fleste innbyggere store muligheter for å påvirke, korrigere og kontrollere.

I den følgende delen av rapporten skal vi utvide rammene for fortolkning av funnene vi har gjort. Så langt har vi diskutert verdier som systemer av betydninger. Nå vil vi bruke dette som utgangspunkt for å se dem i en større sosial sammenheng. Dette gjør det mulig å se nærmere på forholdet mellom politiske verdier og politikkenes sosiale former, som kaster gjensidig lys over hverandre. Å studere verdier isolert, uten å ha solid kunnskap om hvilken sosial betydning og funksjon de har, gjør det ytterst vanskelig å vite hvordan de oppstår og vedlikeholdes, hva de betyr, hvordan og når de kommer til anvendelse, når og hvordan de brukes som merkelapper på handlinger som er motivert av helt andre ting, og hva som gjør at de endrer seg. Uten denne sammenhengen er det vanskelig å se forholdet mellom verdier og handlinger. Verdier har overalt en viktig retorisk dimensjon; de er erklæringer som forteller hvordan mennesker ønsker å bli oppfattet og forholder seg til dominerende kulturelle bilder av verden. Men de er altså noe mer, og det er dette vi er opptatt av her.

En spesielt viktig indikator på forholdet mellom verdier og sosiale former er de(n) rollen(e) folk inntar når de snakker om verdier i en gruppesamtale. I denne sammenhengen er de andres tilstedeværelse en viktig referanse for alle som uttrykker seg; alle snakket til forskere som stiller

spørsmål og introduserer temaer, men kanskje først og fremst til de andre samtalepartnerne, som de kjenner fra før og i mange tilfeller har mye å gjøre med. Det gjør det for eksempel svært tydelig for oss som intervjuer hvem som er autoriteter i gruppa, hvem som føler seg uviktige og ikke kvalifiserte nok. Men i denne sammenhengen er det viktigste at tilstedeværelsen av de andre reduserer det retorske handlingsrommet; de fleste utsagn og vurderinger ser ut til å være temmelig sterkt forpliktet. Derfor er det rimelig å anta at de er gode representasjoner av de sosiale sammenhengene de henviser til. Det gir oss mulighet til å utforske hvordan disse sosiale sammenhengene gir opphav til betydninger som går ut over de semantiske dimensjonene vi har diskutert så langt i rapporten. Her velger vi å konsentrere oss om to spesielt sentrale faktorer: (1) måter å skape oss/dem-skillevinjer på, samt (2) oppfatninger om ”risiko” – altså det som kan true det man verdsetter (Kearney 1984). Begge har å gjøre med hvordan sosiale rammebetingelser for verdier, samtaler og ytringer legger premisser for hvordan klassifikasjon oppstår. Oss/dem-dimensjonen dreier seg i denne sammenhengen om ”hva slags folk” som utgjør omgivelsene, hva som kjennetegner relasjonene mellom dem, og hvilke aktører og interesser som påvirker (i dette tilfellet) lokal politikk. Oppfatninger om risiko dreier seg om hva slags farer som finnes, hvor de er og hvordan de kan bekjempes. Ideer om risiko involverer dermed forestillinger om tid (er framtiden lys eller gjelder det å kjempe til seg mest mulig av ressursene før det er for sent?) og om årsak og virkning (hvordan skapes det vi setter pris på, og hvordan trues det?).

I tråd med rapportens innledning vil vi i denne sammenhengen understreke følgende observasjon: De ulike gruppene vi har intervjuet i for-

bindelse med dette prosjektet bekrefter tidligere inntrykk fra våre studier av lokalpolitikk i Norge. De fleste toner den sosiale og statusmessige forskjellen seg i mellom veldig sterkt ned. De forholder seg strengt til rollen som deltaker i en offentlig sammenheng; de tydeliggjør en systematisk anerkjennelse av andre deltakere, og de er (når de finner det relevant og nødvendig) uhyre kritiske og til dels skarpe. Det finnes selvsagt unntak og variasjoner, men alt dette er likevel gjennomgående. La oss dvele litt ved det siste; den (til dels) frimodige og skarpe kritikken. Det viktigste kjennetegnet ved den er at den i de aller fleste tilfellene er ment å treffe ”horisontalt”, og at den bygger på gjensidig anerkjennelse. Når de man kritiserer ”konstrueres” som likemenn/kvinner, skapes en form for gjensidighet som rommer en symbolsk markering av at hierarki er (situasjonelt) uakseptabelt og at å snakke nedover eller oppover er patetisk. I dette ligger en skarp brodd mot forsøk på å bringe inn rang som retorisk hjelpemiddel i samtaler. Dette bidrar også til at terskelen for å delta, selv uten betydelig bakgrunnskunnskap, utdanning, lang fartstid osv. ofte er svært lav. En hel rekke samtale-, tiltale- og omtalekoder tas i bruk for å signalisere den egalitære moralen som kreves for at deltakere skal kunne behandle hverandre som likeverdige; blant de viktigste er tendensen til å skrelle bort hierarkiskapende faktorer med (for eksempel) ironi, kameratslig kritikk, bruk av fornavn, uformell stil og demonstrativ (eller fri) dialektbruk. Dette dreier seg om noe mye mer enn bare kulturell innpakning og stilmessig utforming; det er håndfaste uttrykk for et svært sjeldent og viktig fenomen: politiske fellesskap som langt på vei lykkes i å overvinne betydningen av systematiske, sosiale forskjeller. Dette uttrykkes ikke minst i at horisontale politiske fellesskap rommer mange interessante mekanismer for å aner-

kjenne enhver deltaker som autonom; det vil si ikke avhengig av andre, frivillig deltakende, og (stort sett) opptatt av offentlige anliggender.

4.1 Historiske linjer

Vi har argumentert for at dette henger sammen med en spesiell organisasjonsform som har fått eksepsjonelt stor betydning i politisk modernisering i Norge: frivillige organisasjoner. Hvorfor har de betydd så mye? Kampen for demokrati i Europa har noen interessante kjennetegn som bringer sentrale deler av den nordiske erfaringen til skue. Vi skisserer her noen av de viktigste:

1. Kulturelt sett er demokrati knyttet til individforståelsens evolusjon (moralsk individualisme): fra Platons skille mellom idealverden og den umiddelbare verden, via den kristne tradisjonens bekjennelsespraksis, renessansens selvdannelsesideal, reformasjonens sterke vekt på forholdet mellom selvet og Gud, opplysningstidens rasjonalitetsdyrking og romantikkens ekspressivitetsideal (Lindholm 2001) .
2. Institusjonelt er individbegrepet knyttet til romerretten og middelalderens juridiske spesifikasjon av eiendomsretten, middelalderens parlamenter og bystatenes utfordring av absolutt fyrstemakt (Tilly 1992).
3. Måten europeiske demokratier utviklet seg på i moderne tid, er tett forbundet med interne klasserelasjoner i hvert enkelt land og forholdet mellom stater (Rokkan 1987, Tilly 1992). Elitene som ledet an i den kapitalistiske ekspansjonen fikk politisk makt som en følge av kreditten de ga til fyrster i krig, som det ustabile europeiske statssystemet (uten en enkelt dominerende makt) skapte svært mye av. Den øvrige befol-

kingen fikk politiske rettigheter langt senere, og måten kampen for å få dem foregikk på, og tidspunktet det skjedde på, fikk avgjørende og til dels varige konsekvenser. To forhold skiller de europeiske landene fra hverandre i så henseende. Land med tidlig utviklede økonomier og sterke byer fikk demokratiske institusjoner tidligst og innlemmet den øvrige befolkningen gradvis, fortrinnsvis som enkeltindivider (fordi den var ”modernisert”) (Frankrike, Storbritannia, Nederland, de nordiske landene). Land som brakte gamle og nye eliter i skarp konflikt med hverandre og som ikke ga plass for resten, fikk erfare revolusjonære omveltninger som i de fleste tilfeller skapte varige skillelinjer i befolkningen (De sør-europeiske landene, Sentral- og Øst-Europa).

4. Ulike deler av et og samme land ble modernisert i ulikt tempo. I land som utviklet en statsmakt forankret i rett relativt tidlig, og som gjennomgikk en omveltning fra tradisjonelt landbruk til handel, industri og ekspanderende offentlig sektor før massene fikk stemmerett, utviklet interessebaserte organisasjoner som ble hovedforankringen for demokratisk involvering. Der statsmakten kom sent på plass, og hvor flertallet av befolkningen fikk politiske rettigheter før de ble involvert, frikoplet fra føydale avhengighetsbånd, ble konfliktnivået høyt, staten (som oftest) korrumpert, og politikken basert på avhengighet og lojalitet.

5. Selv om personlig avhengighet som grunnlag for politisk deltakelse ble eliminert i mange europeiske land, ble grunnleggende sosiale forskjeller og fornemmelsen av standsulikhet bare sjelden eliminert. På samme måte ble statens institusjoner bare sjelden frigjort fra etablerte skiller mellom massene og elitene. Dette fikk store konsekvenser for tillitsrelasjoner. Stater som i utgangspunktet var sterke og moderniserte ble av slike grunner dårlig egnet til å løse problemer i den postindustri-

elle fasen. I særlig grad ble problemet at offentlig politikk fikk liten legitimitet fordi den framsto som politikk ovenfra og ikke nødvendigvis til beste for flertallet eller svake grupper. Det fulle borgerskapet ble for en del av befolkningen ”behovsprøvet” (Storbritannia, Tyskland, Østerrike, Italia, Hellas, Spania).

6. Middelklasserevolusjonen – det store befolkningsflertallets innlemmelse i den etterindustrielle forbrukerkulturen – bidro bare sjelden til å skape felles holdninger i middelklassen om det vi kan kalle likhetsfremmede politikk. I land med universelle velferdsordninger ble derimot middelklassen i liten grad styrt av mistroen mot de lavere lag av befolkningen, og likhetsskapende ordninger ble selvforsterkende.

7. I dette bildet står de nordiske landene i en særstilling. Tilfeldighetene som var involvert i utviklingsscenariet ovenfor slo imidlertid ut på spesielt interessante måter for Danmarks og Sveriges vedkommende. Sverige var en tidlig utviklet autoritær og elitistisk stat, men kombinasjonen av tidlig skattlegging av bønder, bonderepresentasjon i Riksdagen og gjennomgående økonomisk modernisering (som skjedde sent), eliminerte effektene av dette og skapte (ironisk nok) et statsbyråkrati som både var autonomt, ikke politisert, forankret i rett og som etter hvert ble ytterst sensitivt overfor folks behov. Danmark var gjennomgående føydalt fram til utpå 1700-tallet, men hadde utviklet et sterkt statsbyråkrati. Landet ble gjennomgående endret av den økonomiske revolusjonen av landbruket. Den politiske og opplysningsorienterte organiseringen av bondebefolkningen fikk store konsekvenser, og ble kraftfull nok til å vinne demokratisk hegemoni – i første fase i allianse med kongemakten.

8. Norge har fellestrekk med både Danmark og Sverige, men utviklingen av demokratiet skjedde mye mer gradvis. Det mest særegne og paradoksale ved norsk politisk modernisering er kanskje at den var mer radikal og total, samtidig med at den skjedde på mer folkelige premisser og representerte et mindre radikalt brudd med lokale sosiale former og kulturelle tradisjoner. Staten utviklet seg tidlig, og ble en autonom rettstat etter dansk mønster, men fikk aldri anledning til å skape en dominerende elitistisk kultur forankret i hovedstaden. Elitene var eksepsjonelt svake og måtte overgi det meste av sin innflytelse da massemobilieringen skjøt fart, og anerkjenne oppkomlingene. Samtidig var de nye sosiale bevegelsene som overtok politisk makt bemerkelsesverdig sammensatte og samtidig lokalt forankret. Aller viktigst var likevel trolig at disse bevegelsene besto av lesekyndige, opplyste enkeltindivider som var løsrevet fra konkurrerende lojaliteter og former for avhengighet. De politiske fellesskapene ble derfor på samme tid sterkt ideologiske (det vil si sammensatt av mennesker som deltok fordi de delte ideer snarere enn tilhørighet til nettverk med tilgang til attraktive ressurser) og horisontale. ”En kvinne/mann – en stemme”-prinsippet ble dominerende, og bidro blant annet til at alle disse bevegelsene måtte arbeide hardt for å rekruttere medlemmer. Politisk kultur ble i høy grad formet av premisset om at ingen har krav på andres deltakelse eller oppfatning, uansett alder, yrke, bosted, status eller kjønn. Betydningen av status som selvstendig kilde til autoritet er ytterst liten. Muligheten for å trekke seg ut av politiske fellesskap eller forbli inaktiv er høyst reell. Dette eksepsjonelt individualistiske utgangspunktet ble dramatisk forsterket av den ekspanderende velferdsstaten, spesielt fordi dens sterke vekt på individuelle rettigheter til utdanning og velferdsgoder eliminerte potensielt avhengighetsskapende relasjoner nærmest helt og holdent.

Politisk modernisering i norsk tapning er altså en helt særegen variant av det kompliserte samspillet mellom forhold vi her har omtalt. Befolkningen ble aldri avgjørende påvirket av krig og invasjoner, og selv om landet var kolonisert og ble et offer for stormaktspill, var konsekvensene i et sammenliknende perspektiv ytterst små. Individualismen ble tidlig realisert gjennom solid forankrede rettstradisjoner; tradisjoner som ble realisert videre gjennom den liberale 1800-tallsstaten (Sejersted 1993, Slagstad 1998). Som koloni ble landet aldri behandlet slik klassiske kolonier i den tredje verden ble behandlet, men gjennomgikk mye av den samme moderniseringen som kolonih Herren – dog på langt mer lokale (og egne) premisser. Den protestantiske ånd fikk solid gjennomslag, ikke minst fordi bondebefolkningen hadde relativt rik tilgang på ressurser, men knapphet på arbeidskraft – midt i en periode hvor varene de kunne produsere fikk høy verdi, samtidig som eiendomsbesittende eliter ikke var sterke nok til å monopolisere ressurser. Politiske fellesskap var tidlig lokale, og brukte sin innflytelse ved å arbeide for å påvirke statsmakten – med enestående suksess. De var altså nasjonalt orienterte, og ble inkorporert i frigjøringskampen (mot Sverige) på en måte som på en og samme tid var demokratiserende og opplysningsfremmende, praktisk og (nasjonal)romantisk. Det statlige byråkratiet ble aldri sterkt politisert, og da velferdsstatlige ambisjoner for alvor begynte å bli realisert lå forholdene usedvanlig godt til rette for at de nye profesjonene som ble ansvarlige for tjenestene kunne agere sensitivt overfor behovene som skulle imøtekommes. Fordi disse profesjonene primært ble inkorporert i kommunene, ble de en del av den praktiske universalismen og ansvarligheten som ble forvaltet av egalitære fellesskap, samtidig som de kunne operere med atskillig autonomi. Velferds-

staten fikk ikke preg av å bære på en veldedighetsarv, men ble tvert i mot et sentralt symbol på frihet til likeverd.

Forståelsen av politikk og politiske verdier i dagens norske samfunn er sterkt preget av velferdsstaten. I et sammenliknende perspektiv er det bemerkelsesverdig at denne måten å organisere statsmakt på har skapt en så sterk og dominerende stat som samtidig erfares gjennom lokale relasjoner der politiske deltakere har nokså god kontroll med hverandre. Like oppsiktsvekkende er det at velferdsstatens historisk unike evne til å påta seg konkret ansvar for befolkningens liv faktisk fører til ansvarlig ivaretagelse på lokalt nivå. Denne balansen har ikke eksistert lenge, og den er i sterk endring. Det gjør velferdsstatens lokale forankring til et stadig viktigere spørsmål. Velferdsstaten har et betydelig potensial for å bryte ned mange av forutsetningene vi har skissert her, og et viktig spørsmål er hva som skal til for å sikre at den forblir forankret i fellesskap som gjør det mulig for alle å være fullverdige deltakere snarere enn mer eller mindre isolerte iverksettere, klienter, brukere, publikum og høringsinstans for statlige reformvisjoner og effektivitetsmotivert politikk. Helseforetakene, NAV, barnevernet og den videregående skolen har utvilsomt mye godt ved seg, men de er i hovedsak realiseringer av statlige visjoner og skaper effekter som ikke kan modifiseres av politiske fellesskap eller av andre korreksjonsmekanismer lokale relasjoner gir muligheter til. Selv om NAV skulle vise seg å gi like mange og gode tjenester som de institusjonene NAV erstattet, vil effekten av opplevelsen av fremmedgjøring og manglende evne til å gjøre noe med den gjennom politiske fellesskap kunne undergrave dens legitimitet. Å være ”bruker” kan under slike betingelser skape varige ydmykelseseffekter som vi hittil har erfart oppsiktsvekkende lite av. Muligheten for

korreksjon og for tillit er avhengig av reelt fungerende kommuner med selvstendig ansvar, som i Norge har vært den suverent viktigste politiske arenaen for realisering av velferdsstaten og dannelsen av reelle politiske fellesskap med lokal forankring.

Når vi i intervjuer folkevalgte, kommunalt ansatte og borgere registrerer vi at deres forståelse av likhet veier svært tungt, og at de mener at den sentrale staten på visse områder bør ha hovedansvaret for å sikre den. Når de uttrykker slike verdier, forutsetter de at det er kommunene som gjør jobben og at muligheten for tilpasning er til stede. Når de snakker om likhet, viser det seg videre at det ikke er identiske tjenester, men likeverdige og tilpassede tjenester de tenker på og verdsetter framfor alt. Også her forutsetter de at likeverd sikres gjennom at lokal kunnskap kommer til anvendelse, og samtidig at hensynet til skreddersøm veies mot ansvaret for helheten (budsjettet). I tillegg forutsetter de at likeverd er knyttet til det vi kan kalle den lokale realiseringen av borgerskapet; at verdige tjenester og tjenesteyting reflekterer sosialt aksepterte omgangsformer og former for anerkjennelse i det sivile samfunnet. Alle våre intervjuer preges av et påfallende fravær av velferdspolitiske veldedighetsholdninger og artikulerte statusforskjeller mellom deltakerne. Likeverd forutsetter tilgjengelighet. Å motta tjenester uten å få ydmykelser med på kjøpet, forutsetter blant annet at tjenesteutøverne er tilgjengelige og er i stand til å bruke tid og skjønn. Denne forståelsen er en integrert del av de likhets- og verdighetsverdiene fokusgruppedeltakerne setter høyt.

Det norske politiske eksperimentet kan bare forstås i lys av den betydning frivillige organisasjoner har hatt, spesielt gjennom den måten de har influert lokaldemokratiets sosiale former på. Dette er avgjørende

for så vel velferdsstatens realisering av konkret ansvar, som for den til-
lit den nyter i befolkningen. Dette har som sagt framfor alt å gjøre med
muligheten folk lokalt har for å føre gjensidig kontroll med hverandre,
og med muligheten for å ivareta likeverdighet innenfor rammen av re-
lasjoner som har betydelig potensial for avhengighetsdannelse, ydmy-
kelse og fremmedgjøring. Dette gir den sentrale stat en form for tillits-
grunnlag som langt på vei har blitt betraktet som automatisk og som
en effekt av statlig politikk, snarere enn som et produkt av kommune-
nes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil og opprettholde horison-
tale bånd. Kommunenes evne til å ivareta slike funksjoner er ikke fore-
nelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten,
tilskuere til en kontraktsrelasjon mellom giver (staten) og brukere, eller
opphopningsplass for velferdsstatlig overskuddsansvar. Dette er be-
kymringer mange av fokusgruppedeltakerne deler, men som bare sjel-
den summerer seg opp til en samlet analyse eller kritikk. Vår konclu-
sjon er at disse tendensene er sterke og faretruende nok til at velferds-
statens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet.

4.2 Litteratur og analytisk inspirasjon

Denne studien er gjennomført av sosialantropologer, og har et tydelig
sosialantropologisk preg. Metodisk betyr dette at vi har lagt avgjørende
vekt på at samtalene våre skal være mest mulig realistiske, knyttet til
det fokusgruppedeltakerne er opptatt av, og i stand til å fange opp må-
ten de faktisk uttrykker og søker å realisere politiske verdier på. I ana-
lytisk forstand betyr det at vi betrakter politikk som en sosial og kultu-
rell prosess. Politikk forstås her grovt sett som et samspill mellom loka-

le verdier og former på den ene siden, og formelle institusjoner på den andre. Ingen av disse størrelsene lever sine egne liv; det er menneskers handlinger og deres konkrete relasjoner som setter dem i spill. I denne prosessen forholder mennesker seg samtidig til en rekke forhold (relasjoner, forpliktelser og forventninger, ressurser, makt osv.) som de ikke nødvendigvis er bevisst eller har særlig kontroll over, og det de gjør får en rekke konsekvenser som er vanskelig å overskue. Den antropologiske innfallsvinkelen søker å gripe sammenhengen i dette, spesielt med den ambisjon å avdekke dynamikken som driver slike prosesser og som skaper sosiale former. Forholdet mellom enkeltmenneskers verdier, lokale sosiale former, institusjoner og verdisystemer utgjør i denne forstand det vi kaller *politisk kultur*. En sentral teoretisk antakelse som denne innfallsvinkelen gjør det mulig å håndtere på en fruktbar måte, er at viktige verdier og sosiale former er å betrakte som bi-effekter av historiske prosesser, spesielt politiske konflikter og forsøkene på å løse dem. Vi understreker for sikkerhets skyld at begrepet politisk kultur i denne sammenhengen er et analytisk begrep, ikke et normativt. Politisk kultur er ment å betegne sammenhengene mellom verdimønstre, institusjonelle forhold og handlingsmønstre over tid. Tidsdimensjonen er viktig fordi den gjør det mulig å begrepsfeste hvordan for eksempel institusjonelle forhold virker tilbake på verdier – og omvendt.

Selv om denne innfallsvinkelen er antropologisk, er den likevel i vår versjon tverrfaglig. De viktigste innsiktene og analytiske grepene er ikke våre egne, men lånegods fra andre disipliner. Vi vil her redegjøre kort for våre analytiske veivalg og inspirasjonskilder. I generell forstand er den viktigste inspirasjonen hentet fra historisk sosiologi. I Norge er Stein Rokkan (se den redigerte samlingen fra 1987) den sent-

rale bidragsyteren her. I nyere norsk statsvitenskap og sosiologi foregår det lite systematisk videreføring av Rokkans arbeider, og vi mener det er viktig å bidra til å rette opp dette. Per Selle (se for eksempel Selle 1995, 2006) er ett (av flere) viktige unntak, og hans og hans samarbeidspartners bidrag er desto viktigere fordi de så tydelig sprenger grensene for den rent institusjonsorienterte statsvitenskapen – spesielt gjennom den systematiske interessen for frivillige organisasjoner. Internasjonalt er Charles Tilly (1992, 2004, 2005) – som er sterkt inspirert av Rokkan – svært sentral for oss. Hans bredt anlagte komparative og historisk orienterte studier av statsutvikling i Europa har vært uvurderlige. De viser tydelig hvor store variasjoner som faktisk eksisterer, hvordan stater er ulikt forankret institusjonelt, og hvilke konflikter, interesser og verdisystemer som har formet stater og deres relasjoner til befolkningene. Hans studier av vilkårene for tillit har også vært viktige for oss. Tilly viser for eksempel hvordan tillit som er lokal, ikke nødvendigvis blir en del av statsapparatet. Ofte oppstår store brudd mellom lokal tillit på den ene siden, og politikk og byråkrati på den andre. Dette demonstreres for øvrig tydelig gjennom sosiologiske og statsvitenskapelige arbeider om demokratisk representasjon. Boken *Clientelism, Interests, and Democratic Representation* (Piattoni (red.) 2001) viser – med inspirasjon fra blant andre Tilly – at helt spesielle forutsetninger må være til stede for at klientelisme ikke skal bli en viktig del av politikken infrastruktur. Særlig vil vi framheve den gresk-svenske sosiologen Apostolis Papakostas, som i et bidrag i den nevnte boken gir en svært god innføring i hvordan den (henholdsvis) svenske og greske staten utviklet seg forskjellig. Han argumenterer overbevisende for at forskjellen ikke kan tilskrives ulik kultur; den har snarere å gjøre med hvordan ulike ”statsbyggende” prosesser utviklet seg på forskjellige

måter i ulike perioder. Det er altså ikke slik at forutsetningene i utgangspunktet nødvendigvis er så ulike. Selve institusjonaliseringsprosessen er derimot avgjørende, og den setter spor som kan vise seg å få utslagsgivende, tilfeldige og uoversiktlige konsekvenser i senere historiske perioder. Slike temaer knytter an til en omfattende internasjonal litteratur, i mange disipliner, om det vi kan kalle ”svake og sterke sosiale bånd”. Prototypen her er spørsmålet om hvorfor landsbysamfunn på Sicilia tilsynelatende har vært så motstandsdyktig mot offentlige institusjoner, solidaritet og demokratisk forvaltning av fellesgoder (Boissevain 1974, Papakostas 2001). Den omfattende litteraturen om ”sivilsamfunnet” springer til dels ut av dette, spesielt gjennom Robert Putnams innflytelsesrike arbeider (se for eksempel Putnam 2001). Her er inspirasjonslinjene for øvrig mange, men vi vil særlig nevne at den svenske statsviteren Bo Rothstein (1998)(og den nevnte Papakostas) har brukt innsikter herfra til å argumentere godt for at tillit til offentlige institusjoner blant annet henger sammen med at de oppfattes som rettferdige i universalistisk forstand. Sterk solidaritet (”sterke bånd”) kan faktisk undergrave en slik tillit, siden slike bånd skaper partikularistiske preferanser (se også Granovetter 1973). En annen sentral bidragsyter i denne forskningstradisjonen er den amerikanske sosiologen Jeffrey Alexander, som blant annet har redigert den innovative boken *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization* (1998).

Denne litteraturen er viktig for oss fordi den historiske sosiologien kan hjelpe oss til å forstå mye av det vi har en tendens til å ta for gitt i det norske demokratiske eksperimentet. Kombinasjonen av sammenliknende orientering, historisk forståelse og empirisk forankret kunnskap om hvordan lokaldemokratisk virksomhet faktisk arter seg er ikke ori-

ginal, men forhåpentligvis likevel et viktig bidrag fordi alt dette så langt har vært en mangelvarer i nyere norsk demokratiforskning. ”Rokkantradisjonen” er som sagt ikke aktivt vedlikeholdt, historieforskningen i Norge har vært lite komparativ, og svært få har gjennomført feltarbeid i norske kommuner – og for eksempel undersøkt hvordan lokaldemokratiet er knyttet til andre lokale, sosiale og kulturelle former. Men de unntakene som finnes er uhyre interessante. I historieforskningen har enkelte av disse betydd svært mye for våre egne interesser, spesielt Francis Sejersted og Øystein Sørensen (med medarbeidere). I en rekke arbeider har Sejersted demonstrert det historiske opphavet til viktige særtrekk ved norsk politikk, for eksempel den ”demokratiske kapitalismen” og institusjonaliseringen av interessebrytninger, kompromissformer, integrasjon og samarbeid. Øystein Sørensens og Bo Stråths banebrytende, redigerte bok *The Cultural Construction of Norden* (1997) må nevnes spesielt. Boken inneholder en rekke oppsiktsvekkende bidrag som analyserer den nordiske moderniseringsprosessen med et spesielt sammenliknende blikk til den tyske, og rommer et begrepsapparat som åpner mange analytiske muligheter. Opplysningstradisjonen er et gjennomgangstema, og det argumenteres for at den opplyste allmuen fikk en avgjørende rolle å spille i Norden. Ikke bare fikk den langt større politisk innflytelse enn ellers i Europa; den var langt mer pragmatisk enn romantisk, og den var grunnlagt på en særegen kombinasjon av individuell autonomi, egalitær organisasjonsform og politisk moral. Mye av grunnlaget for forfatternes fascinasjon for fenomener av denne typen ligger i erkjennelsen av at moderne stater svært sjelden er forankret i sosiale former som kommer ”nedenfra”. I *The Cultural Construction of Norden* viser forfatterne at politisk kultur i Norden primært er lokal, og argumenterer (spissformulert) for at

den politiske offentligheten er et slags universalisert kommunestyre. Boken er videre den første systematiske undersøkelsen av forholdet mellom individuell autonomi og statstillit. Lars Trägårdh viser spesielt klart hvordan vår avhengighet av staten gjennomgående oppleves som frigjørende, spesielt fordi den gjør oss mindre avhengige av familie, nettverk og lokalsamfunn i realiseringen av eget liv. Nordisk likestilling er uløselig knyttet til dette.

Den sosialantropologiske forskningstradisjonen i Norge har, med noen få unntak, vært lite orientert mot norsk politikk. Det forhindrer dog ikke at det er mye å hente fra denne tradisjonen, og vi vil her nevne de viktigste. Marianne Gullestad (1989) er en åpenbar inspirasjonskilde, spesielt hennes ”teori” om likhet og likeverd. Hun har i en serie arbeider vist at likhet i norsk tapning er nært knyttet til individuell autonomi, og at likeverd bare kan realiseres dersom parter som samhandler underkommuniserer statusforskjeller – hvis dette ikke er mulig, unngår de heller hverandre. Videre viser hun at frihet blant annet ofte assosieres med å slippe andres nærvær: å ha det ”koselig” hjemme i det private, oppleve ”ro og fred” og gå tur på fjellet (og i den sammenhengen være åpen og hjertelig i forhold til andre man treffer på veien). Gullestad har videre formulert viktige hypoteser som det har vist seg å være fruktbart å gå i kritisk dialog med. Et eksempel: hennes analyse av hverdagsliv og den store betydningen hjemmeliv har i Norge, bygger på den antakelse at folk opplever en viss fremmedhet overfor offentlige, formelle sammenhenger – og av den grunn trekker seg tilbake. Dette holder etter vår vurdering ikke vann. Mye tyder riktig nok på at folk i Norge ikke i særlig høy grad realiserer seg selv gjennom lekne og spontane rollespill på offentlige arenaer, eller bruker mye tid i fellesskap på

offentlige steder (kafeer, barer, plasser og hjørner), men det er påfallende at de aller fleste fellesskap (frivillige organisasjoner) faktisk er formelle, offentlige og svært viktige for folk. Det er spesielt vanskelig å unngå å se dette når man betrakter norsk lokalpolitikk, hvor betydningen av å være en offentlig person, medlem i en organisasjon og representant knapt kan overvurderes. Det er neppe tvil om at folk i Norge i mange sammenhenger har en klar preferanse for å formalisere sine relasjoner til hverandre, og nettopp av den grunn er evnen til ”rollespill” en grunnleggende kompetanse. Dette får store konsekvenser i et samfunn hvor så store individuelle og felles ressurser og så mye makt forvaltes i så små samfunn. Her er vi tilbake til betydningen av svake bånd. Norsk politikk er preget av et påfallende fravær av slektskap, etnisk identitet og ”tykke” relasjoner som grunnlag for politisk interessedannelse; det er autonome enkeltindivider, overlappende medlemskap og nettverk som dominerer. Med ”tykke” relasjoner sikter vi til sammenhenger der lojalitet og ubetinget tilhørighet dominerer framfor individuell interesse. Selv ”lokalsamfunn” har begrenset betydning i norsk politikk (med unntak av i enkelte konfliktlinjer, som for eksempel miljøvern og distriktpolitikk), noe som tydelig illustrerer betydningen av individuell autonomi.

I de fleste sammenhenger er konflikt en viktig drivkraft. Vi nevner dette her for å understreke at selve nøkkelbegrepet i diagnosen av norsk politikk – *tillit* – på samme måte som flere andre sentrale verdier som utgjør politisk kultur, må forstås som et epifenomen. Tillit er et produkt av spesielle måter å løse konflikter på; et resultat av det vi spissformulert kan kalle ”fiendtlig sameksistens”. Konflikter på ett nivå (for ek-

sempel mellom naboer) kan skape integrasjon på et annet (Grimen 2009).

Verdier og sosiale former henger altså nøye sammen. En spesielt innsiktsfull antropologisk begrunnelse for hvordan ”typiske” fellesskap i Norge påvirker verdier, finner vi i Tian Sørhaugs *Kake eller konfekt? Utkast til en teori om frivillige organisasjoners politiske økonomi* (1989). Arbeidet er sterkt inspirert av teorien om gavebytte, som bygger på det utgangspunkt at alle sosiale relasjoner innebærer forpliktelser til å yte, motta og gi tilbake – i en eller annen form. I skolemusikkens kakeotteri, sier Sørhaug, er det skandaløst dersom foreldre stiller opp med kjøpekake. Kaken skal være hjemmebak. Den uuttalte grunnregelen er at foreldre skal bruke tid – langt mer tid enn absolutt nødvendig – på dugnaden, og at denne ikke kan kjøpes eller selges. Det dreier seg om en moralsk investering som får en slags avkastning i anerkjennelse og prestisje. Prestisjen er imidlertid noe ingen setter ord på direkte, og er dermed noe som ildsjelene i foreningen aldri kan ”veksle inn” på andre måter enn å motta de andre medlemmenes hyllest når de finner det passende, for eksempel på årsmøtet, hvor innsatsen hylles. På denne måten skapes et moralsk kretsløp (se Berkaak m.fl. 1995 for en spennende diskusjon av denne forståelsen), et egalitært fellesskap som utretter mye sammen, forvalter betydelig ressurser og som preges av at medlemmene utøver moralsk kontroll over hverandre, spesielt ved å gi gratispassasjerer forsiktige hint (ofte på en ”negativ” måte ved å omtale andres store innsats på en positiv måte) og passe på at formell makt – altså potensielle eliter – ikke kan konverteres til opphøyd status. Denne uhyre effektive (og i Norge svært utbredte) sosiale formen – frivillige, produktive fellesskap som utøver intens sosial kont-

roll internt uten at personlig avhengighet på noen måte gjør seg gjeldende – må ikke assosieres med uttrykket ”jantelov”, som for øvrig er grunnleggende misforstått. Det er all grunn til å tro at evnen til å utøve sosial kontroll – nedenfra og opp – er uhyre sjelden i politiske og administrative prosesser i moderne statssamfunn, og at den rollen den har spilt og spiller i norsk politikk er grunnleggende, men samtidig avgjørende truet.

Frivillige organisasjoners betydning i norsk samfunnsliv er også belyst av andre forskere, spesielt Jørgen Lorenzen (2004), Per Selle (1995), Dag Wollebæk og Karl Henrik Sivesind (2010)(se for øvrig også Lars Trägårdhs viktige artikkel om ”sivilsamfunn” i TFS (2008)), som klart demonstrerer at frivillighet i Norden er noe ganske annet enn i den anglo-amerikanske verden. Den har aldri hatt en brodd mot staten, men nærmest vært en del av den. De nevnte forfatterne legger alle vekt på at frivillig innsats i Norge ligger på verdenstoppen, og at organisasjonsmønsteret har noen særegne og interessante kjennetegn. Aktiviteten er i ferd med å gå noe ned, og endre karakter – til dels bort fra det medlemsbaserte mønsteret – men det er neppe grunn til å tro at det foregår et omfattende forfall. Bekymringen enkelte forskere melder om, spesielt Selle, har sitt utspring i at det foregår en allmenn svekkelse av den demokratiske infrastrukturen i Norge, spesielt fordi organisasjoner blir mer saks- og egeninteresseorienterte – samtidig med at det foregår en omfattende sentralisering av politisk makt, blant annet gjennom den omfattende rettighetsfestingen. Lokal politikk mister på den måten sin selvstendige funksjon, men får samtidig det reelle – høyst politiske – ansvaret for å fordele ressurser som er for knappe til å imøtekomme statlig definerte rettigheter. Dette perspektivet er redegjort for i den sis-

te Makt- og demokratiutredningen, og er underbygget og elaborert av andre, for eksempel statsviteren Anne Lise Fimreite (2003, 2004). Fimreite har i flere sentrale publikasjoner påpekt at kommunenes handlingsrom er i ferd med å bli undergravd, og har uttalt at den logiske konsekvensen av at statlige etater og interesser konkurrerer om å sikre at kommunene realiseres *deres* ambisjoner enten er universalisering av øremerking eller statlig overtakelse av de tyngste, kommunale tjenestoområdene. En kritisk kommentar til pessimismen i Makt- og demokratiutredningen er gitt av statsviteren Asbjørn Røiseland og sosiologen Tone Alm Andreassen (2007). Disse to fester seg ikke spesielt ved velferdsstatens kapasitetsproblem, men ser positive trekk ved desentraliseringsprosesser (for eksempel representert ved brukerinvolvering og større administrativ autonomi) og ”tilleggsdemokratiet”; nye organisasjons- og deltakerformer bidrar til en større kontinuitet og mindre forfall enn Makt- og demokratiutredningen får oss til å tro. Vår egen posisjon i dette er at Makt- og demokratiutredningen sto for et gjennombrudd i forståelsen av forholdet mellom staten og kommunene i Norge ved å gjøre nettopp kapasitetsproblemet til et så sentralt spørsmål. Det er etter vår oppfatning paradoksalt og problematisk at så få har studert implikasjonene av dette. Spørsmålet er avgjørende av mange grunner, men de viktigste er kanskje at (1) tjenestene kommunene yter ikke ganske enkelt kan trekkes tilbake når ressursknappheten i realiteten gjør det umulig å strekke til, og videre at (2) den sentrale staten bestemmer omfang og nivå på kommunale tjenester relativt uavhengig av kommunenes faktiske kapasitet. Vi har selv, i en rekke tidligere publikasjoner, diskutert dette temaet. Bøkene *Maktens samvittighet: Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten* (2002) og *Velferd uten*

grenser: *Den norske velferdsstaten ved veiskillet* (2004) er to eksempler.

Makt- og demokratiutredningens perspektiver på politisk sentralisering og lokaldemokratiets skjebne, og debatten i utredningens kjølvann, er nært knyttet til mer etablerte lokaldemokrati-perspektiver og innsikter i norsk statsvitenskap. Harald Baldersheim er en sentral bidragsyter her, og har i lang tid inspirert til kritisk tenkning omkring endringer i forholdet mellom den sentrale staten og kommunene. Vi nøyer oss her med å henvise til hans sentrale bidrag i boken *Folkestyre i by og bygd* fra 1987. Her lanserer han hypotesen om at kommunene gjennom de par siste tiårene er gått fra å være ”stifinnere” til å bli – i hovedsak – ”statstjenere”. En annen historisk studie som følger i denne bokens fotspor, kommer til liknende konklusjoner – Yngve Flos doktoravhandling fra 2004, *Staten og sjølstyret. Ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Flo viser at det er mye som tyder på at ”det ikkje lenger er opplagt at kommunen og lokalpolitikken også i framtida skal vere ein møtestad for og bindeledd mellom det lokale og nasjonale nivået i det norske styringsverket (..) Lokalpolitikken er vorte eit problem” (s.442). Grunnen er, understreker Flo, at tendensen til å rendyrke kommunens rolle som effektueringsorgan har blitt så systematisk forsterket i etterkrigstiden.

Studiet av politisk kultur i Norge og Norden er vanskelig å avgrense, men det er karakteristisk at det springer ut fra to kilder: en tydelig sammenliknende orientering, som i *The Cultural Construction of Norden* og *Sosialdemokratiets tidsalder* (2005) eller utenlandske forskere som opplever et slags kultursjokk og dermed finner iøynefallende trekk de ønsker å studere nærmere. *The Passion for Equality* fra 1986 (redi-

gert av amerikaneren Stephen Graubard) er et eksempel på det sistnevnte, og kan sies å ha beredt grunnen for *The Cultural Construction of Norden*. Flere av bidragene i boken inneholder innovative analyser av likhet i Norden, ikke minst Hans Fredrik Dahls ("Those Equal Folk"), som framhever opplysningsidealet og utdanningspolitikk som sentrale katalysatorer. Av antropologiske bidrag fra ikke-skandinaver kan nevnes John Barnes' viktige artikkel fra tidlig 50-tall fra Bømlo; *Class and Committees in a Norwegian Island Parish* (1954). Her finner vi kanskje den første blant de svært få analysene av norsk lokalpolitisk praksis som baseres på deltakende observasjon. Barnes demonstrerer hvordan egalitarianismen fungerer i politikken, i de sosiale nettverkene og i klassifikasjonsmønsteret folk bruker. Han viser blant annet at egalitarianismen bidrar sterkt til å produsere konsensus i de fleste saker. Folk er ofte uenige med hverandre, men unngår kostnadene ved å skape splid – så å finne fram til konsensus før avgjørelsene i kommunestyremøtet har høy verdi. Marianne Gullestad er blant de som har videreført Barnes' innsikter, for eksempel i klassikeren *Kitchen-Table Society* (1984). Her viser hun hvordan livsstil, moral og sosial kontroll er forbundet med forestillingen om at folk stort sett er like. Hun viser at *klasse* nærmest er overalt (husmødrene hun skriver om er opptatt av å rangere seg selv og omgivelsene i henhold til hvem som har best smak), men samtidig likevel ikke så betydningsfull fordi alle stort sett kan leve opp til de samme idealene. Dette empiriske funnet, eller generaliseringen, er videre i slekt med den norske antropologen Jan Petter Bloms viktige artikkel i den banebrytende boken *Ethnic Groups and Boundaries* fra 1969, som ble redigert av Fredrik Barth. Blom demonstrerer her hvordan etnisitet ikke oppstår selv i sammenhenger der grunnlaget for etnisk identifikasjon og organisering finnes. Fjellbønder på Østlandet

har en rekke tilpasningsformer som skiller seg fra dalbøndene, men har gjennom hele moderniseringsprosessen identifisert seg med de samme kulturelle verdiene. Disse og beslektede temaer er også berørt i boken *Likhetens paradokser* (redigert av Lidén, Lien og Vike 2001), som er den foreløpig siste større antropologiske utgivelsen der temaet er kulturelle mønstre i Norge. Bidragsyterne viser blant annet hvordan likhet kommer til uttrykk som en kulturell verdi, og hvordan likhet – for eksempel i form av et opplevd ubehag med store forskjeller – er en ressurs i sosial samhandling og en avgjørende faktor i maktreasjoner. Gudmund Hernes og Jon M. Hippe publiserte i 2007 et sett av betraktninger om det de kaller ”individualistisk kollektivism”, som er betegnelsen de gir ”den norske modellen”. Både interessen for de kulturelle verdienes betydning for politikken, og hvordan slike verdier oppstår i sosiale prosesser, har mye til felles med *Likhetens paradokser* og den studien vi presenterer her.

Denne oversikten over sentrale analytiske inspirasjonskilder er ikke fullstendig, men vi har likevel gjort rede for de viktigste. Nettopp kombinasjonen av disse inspirasjonene er viktig, for det kan neppe være tvil om at studiet av demokratiske prosesser i Norge – spesielt lokaldemokratiets og kommunenes betydning – har vært svært enfaglig, lite komparativt og lite preget av analytisk innovasjon. Dette er ikke en kritikk mot noen, men mer et uttrykk for at den analytiske, prinsipielle interessen for temaet har vært begrenset og i noen grad overskygget av problemløsningsorientert forskning. Vår vurdering er at vi faktisk vet forholdsvis lite om den viktigste politiske arenaen vi har. Hvilken innfallsinkel som er den mest fruktbare for å bøte på dette, bør selvsagt være gjenstand for diskusjon. Våre formål med de perspektivene vi bringer

til torgs er tre: (1) Kaste lys over politiske deltakeres/borgeres erfaringer, (2) forstå lokaldemokratiet og kommuneinstitusjonen på deres egne premisser, (3) vinne ny innsikt i politisk kultur, eller ”den demokratiske infrastrukturen” som gjør den politiske orden vi kjenner i Norge mulig. I denne studien søker vi altså å realisere dette gjennom analysen av verdiene frihet og likhet slik disse knytter seg til ansvarsfordelingen mellom den sentrale staten og kommunene, og til betydningen av lokal tilpasning.

4.3 Det udifferensierte fellesskapet

I den forrige delen av rapporten så vi at frihet framstår som et todelt begrep. Det brukes helt forskjellig på ulike politikkområder. Bondefriheten gjør seg gjeldende i reguleringspolitiske spørsmål, og uttrykkes i tillegg tydelig gjennom den sterke bevisstheten om at det kan være mye å tape på at kommunen blir slukt opp av større enheter. Avstanden til de man ønsker å korrigere blir mye større. Velferdsfriheten dreier seg om retten til tjenester, og er både mye viktigere, mer statsorientert og har et større betydningsmessig potensial. Bondefriheten er trolig absolutt på enkelte områder, men det er påfallende at ønsket om mange og gode tjenester ikke er kringsett med forbehold som er motivert av bondefrihet; det er få som synes å mene at *friheten fra* gradvis kan bli undergravd. Velferdsfriheten er nært knyttet til likhet, som igjen langt på vei operasjonaliseres som rettferdighet, og hele dette knippet av verdier påkaller den sentrale staten, som de fleste tillitsfullt forstår som en garantist; en slags forsikringsinstans som kan modifisere effekten av kommunenes varierende muligheter for å realisere det hele befolkning-

en har moralsk rett på. Rettferdighet er et fleksibelt begrep. Det gis en stram definisjon når barn, oppvekst og grunnskole er referansen, men gis mer fleksible betydninger når det gjelder andre områder som for eksempel helse- og omsorgstjenester.

Sentrale kjennetegn ved disse politiske verdiene er at de er universalistiske, inkluderende og bare i begrenset grad relativistiske. Med relativistiske mener vi verdier som har sterke betingelser heftet ved seg, for eksempel at de bare gjelder ”hvis det finnes penger nok” eller ”hvis mottakerne av tjenestene virkelig fortjener dem”. Dette viser tilbake til det vi kan omtale som en lite utviklet modell for klassifikasjon av politisk relevante sosiale forskjeller. Lokalpolitiske samtaler – enten de omfatter folkevalgte, borgere eller begge kategorier – rommer få robuste grensedragninger mellom grupper i befolkningen. Barn og eldre er generelle kategorier, selv om barn og skoletilbud spesifiseres gjennom begrep som ”ressurssvake/ressurssterke”, de som ”sliter” og som ”faller utenfor”. Det skiller heller ikke på noen synlig eller systematisk måte mellom aktive deltakere i politikken og de passive, eller mellom de kvalifiserte og de ukvalifiserte. Ei heller identifiseres spesielle interesser og aktører som utgjør en avgjørende trussel mot muligheten for å realisere universelle verdier. ”Staten” utgjør en definitiv, potensiell trussel mot kommunens autonomi og mulighet til å drive fornuftig prioritering og tilpasning, men det karakteristiske er at forholdet mellom staten og kommunen forstås i analoge termer. Det betyr at balansen forstås som et gradsspørsmål, ikke et forhold der økende statlig makt kan endre forholdet radikalt og kvalitativt. Dette betyr samtidig at staten ikke betraktes som en aktør med interesser som skiller seg fra lokale. Det er interessant å merke seg at til tross for at det knytter seg sterke verdier

og interesser til det lokale folkestyret, er disse påfallende sjelden prinsipielle eller forankret i en artikulert erkjennelse av hvilke funksjoner det lokale folkestyret har – og/eller som det er i ferd med å miste.

Kompensasjon for ulikhet, som er likhets- og rettferdighetsbegrepets kjernebetydning, er en verdi der begrepet om det nasjonale, velferdsstatlige fellesskapet møter det lokale. Det første refererer til en idé om universelt, reelt borgerskap (eller medlemskap), mens det andre bygger på en helt annen type praktisk erfaring med hvordan man inkluderer folk i lokalsamfunnet som har behov for slik kompensasjon. At begge er relativt lite ”forstyrret” av relativisme, er i et komparativt perspektiv oppsiktsvekkende. Det er uhyre interessant at velferdspolitisk integrasjon på en og samme tid kan være så lokalt forankret, så lite preget av finmaskede kategorier knyttet til sosial status og av moralisering over uverdige trengende.

Forskjellen mellom den norske/nordiske tradisjonen og den europeiske hovedmodellen kan trolig tilskrives den sterke tilliten det politiske systemet – symbolisert gjennom staten – har opparbeidet i Norge. Men ideer om frihet er ikke bare knyttet til et borgerlig ideal om individets frihet fra staten; det er også forbundet med en grunnleggende sosial erfaring knyttet til forskjeller mellom ulike samfunnsgrupper. Når frihet dreier seg om frihet til (flere og bedre tjenester), synliggjøres det sosiale grunnlaget for universalisme – som synes å forutsette at sosiale forskjeller ikke tillegges avgjørende betydning. Den gjensidige skepsisen mellom representanter for ulike samfunnsklasser, og skepsisen mot staten, var ikke ubetydelig i Norge inntil omkring andre verdenskrig. I etterkrigstiden har dette imidlertid endret seg dramatisk. I et sammenliknende perspektiv er et av de mest slående og særegne trekkene ved

politisk kultur i Norge at den etter hvert har fått et ankerfeste i den utbredte forestillingen om at befolkningen i Norge utgjør et (i hovedsak) udifferensierte fellesskap. Vi sikter ikke til konsensus og total likhet, men til forestillingen om at det politiske fellesskapet for alle viktige formål er ett, og at dette fellesskapet er uproblematisk og legitimt representert gjennom staten. Selv ikke intense konfliktsaker som den om ”monstermastene” i Hardanger i 2010 røkker ved dette. Ønsket om større regionalisme og dermed mer sjølråderett for vestlendinger har nettopp versert som en spøk i denne forbindelsen.

Dette uttrykker seg blant annet gjennom et påfallende fravær av det vi litt forenklet kan kalle sosial og byråkratisk angst. La oss illustrere dette med referanse til politisk representasjon, synet på staten og erfaringer med sosial klasse. Politisk representasjon antas å innebære å bli representert av folk man stort sett anser som ens egne (altså ikke representanter for de truende andre; ”elitene” eller ”de udannede massene”). De politiske institusjonene oppfattes dermed som en forlengelse av fellesskap som folk identifiserer seg med. Denne identifikasjonen er ikke nødvendigvis eksplisitt; den framstår i liten grad som intens og patriotisk, men mer som en uproblematisert grunnstein i folks identitet. Framfor alt skaper den en positiv og optimistisk innstilling til politikken og de politiske institusjonene. ”Statsapparatet” har ingen negativ klang, og det er vanlig å gå ut fra at staten gjennom offentlig sektor faktisk bruker sine ressurser for å gi mest mulig adekvate tjenester til befolkningen. Bekymringen over at våre liv er i ferd med å bli, eller kan bli dominert av store byråkratier, synes nærmest fraværende. Endelig er det politiske språket preget av et påfallende fravær av referanser til sosial klasse. Kanskje bortsett fra innvandrere er det ingen grupper i be-

folkningen som i dagligdags politisk samtale systematisk omtales som annerledes i betydning diskvalifisert, for umotiverte, håpløse etc., eller omvendt; grupper som i kraft av sin elitestatus eller funksjon har andre interesser enn fellesskapet og som derfor dyrker sin egen agenda. Mye tyder på at alle disse dimensjonene ved det vi har kalt det udifferensier-te fellesskapet – som altså ikke på noen måte betyr et konfliktløst, men et deliberativt, politisk fellesskap – føyer seg sammen i en grunnleggen-de verdi, som antas å være utbredt og i det minste tilgjengelig for alle: viljen til ytelse og innsats (symbolisert gjennom innsats i frivillige orga-nisasjoner, ansvar for eget liv, eiendommen og barna, og viljen til å søke opplysning, utdanning, sosial mobilitet og selvrealisering gjennom arbeid). I heroiseringen av innsats ligger et stort potensial for toleran-se, likeverd og demokrati, først og fremst fordi å gjøre en innsats er en tilgjengelig mulighet for alle, den er tilpasset folks ulike evner, og den overskrider betydningen av sosial status som politisk ressurs. Vi ser dette tydelig uttrykt i innvandringsdebatten. Et kjernesporsmål i den er hvorvidt innvandrere og/eller deres etterkommere faktisk viser vilje til innsats (for å bli integrert).

4.4 Velferdsstatens institusjonelle dobbelthet

Vi har sett at mange av fokusgruppedeltakerne er bekymret over at forholdet mellom muligheten for lokal tilpasning og statlig makt er i ferd med å komme i ubalanse. Lokalpolitiske verdier er sterkt forankret i en ansvarlighetsmoral, og de fleste som på ulike måter snakker om den synes å anta at kommunen og staten er partnere. I diskusjonen ovenfor omtalte vi denne forståelsen som ”analog”, og viste til at det

ikke eksisterer noen sterk frykt for at forholdet kan endres seg kvalitativt. Et av de mest dramatiske framtidsscenariene vi har hørt formulert i våre intervjuer er en folkevalgts beskrivelse av eldreomsorgen. Han beskrev nå-situasjonen som et mulig høydepunkt; fra nå av er det lite sannsynlig at eldreomsorgen vil kunne opprettholde samme nivå. Vi finner det svært interessant at han til tross for en slik spådom ikke er sterkt opptatt av implikasjonene.

Risikobevisstheten som knytter seg til lokal tilpasning som verdi, kan sies å være endimensjonal. Med dette mener vi ikke noe negativt, men snarere å betegne den dominerende ”vi er i samme båt”-tankegangen. På samme måten som den liberale frihetsforståelsen er svakt utviklet, blir betingelsene for lokaldemokratisk autonomi bare i liten grad tematisert. I den grad folkevalgte og andre borgere erfarer at kommunenes ansvar for å yte tjenester ikke blir ivaretatt, oppfattes dette primært som et ressursproblem, ikke som en interessekonflikt eller et spørsmål om manglende maktbalanse. Borgere som har engasjert seg spesielt i kampen for Eldres rettigheter, tenderer mot å mene at den kommunale autonomien er *for* stor, og at statens makt til å etablere mer ufravikelige rettigheter må brukes for det de er verdt.

Ideen om at den sentrale staten kan korrigeres gjennom informasjon og eventuelt endret partipolitisk maktbalanse på Stortinget, gjenspeiler en dominerende tillit til det representative systemet. Tilliten til staten er ikke bare en tillit til statens kompetanse og fornuft, men også at den representerer de samme interessene som lokaldemokratiske fellesskap selv forstår seg som forvaltere av. Det er slående at denne oppfatningen i så liten grad synes å være modifisert av erkjennelsen av at den sentrale staten har sine egne interesser å ivareta, og at denne kan tenkes å vokse

proporsjonalt med kommunenes evne til å kompensere og ta ansvar for ambisjoner som ikke realiseres. Like slående er det at staten i så liten grad forstås som et byråkratisk system. Dysfunksjonelle trekk – framfor alt tendensen til at kommunene får mer ansvar og samtidig mindre innflytelse over dets betingelser, og at deler av helse- og velferdspolitikken gjennomgår sterke sentraliseringstendenser – synes i hovedsak å bli forstått som midlertidige ressursproblemer eller som utslag av justerbare feilvurderinger.

Den norske velferdsstaten har gjennomgått en voldsom ekspansjon i etterkrigstiden. Dens fremste særpreg er sannsynligvis, for det første, dens institusjonelle dobbelthet. Den sentrale staten, som har blitt stadig mer sentralisert og som er ansvarlig for velferdspolitikken utforming, realiserer sine ambisjoner gjennom institusjoner som er svært lokale, og ofte svært små, og som forvalter et uhyre omfattende ansvar. For det andre kjennetegnes velferdsstaten av en lang rekke og svært omfattende tjenester som er helt avgjørende for størstedelen av befolkningens liv; tjenester som stort sett har en universalistisk utforming. Det er kommunen, ikke staten, som utgjør den viktigste rammen både for folks politiske erfaring i vid forstand og for erfaringen med å motta velferdsstatens tjenester. Betydningen av dette synes å være undervurdert. Vår analyse tyder på at kommunen har en verdensanskuelsesdannende evne som får velferdsstaten til å framstå som en grunnleggende legitim politisk orden og kilde til økt frihet. Forståelsen av denne friheten er uløselig knyttet til at den samtidig oppfattes som likhetsfremmende i den betydning at den (tjenestene) er tilgjengelig, oppleves som verdighetsdannende og i tillegg i stand til å kompensere for individuell ressurs svakhet.

Det relative fraværet av sosial angst i norsk samfunnsliv og politikk angår altså ikke bare sosial klasse og antakelsen om at det politiske fellesskapet er ett – det vil si bare i minimal grad komponert av identifiserte grupper som antas å ville undergrave hverandres livsvilkår hvis de ikke holdes i tømmer – men også troen på at vi ikke løper noen spesiell risiko for at den ekspanderende staten skal bli en storebror i orwellsk forstand, eller bli så hierarkisk at den mister evnen til å levere gode tjenester. Et komparativt perspektiv på moderne stater gir strengt tatt atskillig grunn til frykte nettopp dette. En så ambisiøs velferdsstat som den norske – som verden faktisk ikke har sett maken til – burde i henhold til en slik betraktning gi grunn til å frykte at forholdet mellom staten og kommunene kommer i ubalanse, og at sentrale demokratiske verdier kan gå tapt på veien mot realiseringen av de gode hensiktene. Maktutredningen slår i sin sluttbok fast at den norske velferdsstaten har et kapasitetsproblem (Østerud, Engelstad og Selle 2003). Tendensen er at ansvaret for velferdstjenester desentraliseres til kommunene uten at dette avstemmes med ressursene som kreves for å realisere dette, og uten at kommunene har særlig innflytelse over dette forholdet eller over konsekvensene av å ikke strekke til på alle områder samtidig. Hvis kommunene legitimt kunne velge (politisk) å unnlate å følge opp statens ambisjoner på grunn av ressursmangel, kunne denne tendensen i det minste bli brakt under ikontroll. Men det kan de ikke.

Denne tendensen er nok til å peke på faren for at typiske byråkrati-problemer kan oppstå. Når de utøvende delene av byråkratiske systemer opplever at ansvaret de skal ivareta overskrider ressursene de har til rådighet, velger de ikke sjelden å skape grenser, for eksempel ved å etablere uformelle barrierer for tilgangen på tjenester. I en så usedvan-

lig tjenesteintensiv stat som den norske, er det innebygget en meget stor fare for at nettopp slike situasjoner gjør tjenestene dårligere. Den norske befolkningen, som er ekstremt avhengig av offentlige tjenester, har i oppsiktsvekkende liten grad opplevd at lokale folkevalgte og tjenesteyternivået setter grenser for tilgang, til tross for til dels sterk ressursmangel. En annen, like oppsiktsvekkende side ved det samme er at velferdsstatens tjenester faktisk i så liten grad har en ydmykende slagside. Endelig er det verdt å peke på at forvaltningen av tjenesteyteransvaret – og framfor alt slik det foregår i kommunene – så langt synes å ha vært svært effektiv. Typiske byråkratiseringsproblemer som oppstår når formelle kontrollsystemer etableres i stor skala i komplekse systemer med uklare ansvarsforhold (dobbelarbeid, dokumentasjonsinflasjon, kontroll av kontroll, mistillit) har i det store og hele vært unngått, og fokuset på selve tjenesteytingen har blitt beholdt. Det er neppe noen tvil om at farer av denne typen er klassiske produkter av sentralisering av politisk og administrativ makt.

Et svært interessant og særegent trekk ved norsk politikk og velferdsstatlig tjenesteyting er at den er uhyre sterkt desentralisert. Dette gir en mengde muligheter for påvirkning og korreksjon av en helt spesiell type. Men spørsmålet hva dette har betydd for politisk tillit og institusjonell kapasitet har vært oppsiktsvekkende lite studert og diskutert – til tross for at velferdspolitikken er i ferd med å gjennomgå en sentraliseringsprosess uten sidestykke.

4.4.1 Empiriske fortellinger I

«De vil at vi skal stå langs riksvegen og vinke»

representant fra næringslivet

Når et skolebarn får gratis gulrøtter, naboen får avslag på søknaden om å bygge det nye annekset ved hytta eller elven bak huset gror igjen fordi skogsområdet er vernet, settes følelser i sving. For hvem er det som bestemmer over detaljene i våre liv? Er det noen nære oss, kommunepolitikerne man kan ta en prat med i kafeen, eller er det den fjerne og uangripelige staten/Oslo, de anonyme byråkratene eller den irriterende fylkesmannen? Frihet fra statlig overstyring står sterkt i folks bevissthet, om det er representanter fra det lokale næringslivet eller den lokale folkevalgte.

I en nordlandskommune er de fleste tilfredse med tjenestenivået – der er det verninga av naturområdene som er det store stridstemaet.

«Kommunen krymper mer og mer, vi har store områder som har blitt vernet og det betyr igjen at det legges beslag på en del skogsarealer som kunne vært nyttegjort, vi har jo en elv her og det har vært diskusjoner om akkurat utbygging og drifte et kraftverk.» Det er stor uenighet blant innbyggerne i kommunen om det er rett og riktig å frede elva. «... de områdene som er verna, der er vi stilt sjakkmatt. Der har vi ingen innflytelse i det hele tatt, der er det direktoratet og departementet som har bukta i begge ender når det første ble verna.», sier en lokalpolitiker.

En representant fra næringslivet mener verninga ødela veldig mye. «Vi hadde store muligheter, men det blir bare vanskeligere og vanskeligere. Ingenting er umulig, men det blir gravd ned i et voldsomt byråkrati.» Han mener at regelverket er det verste, «for i kommunen der går det an å gå og snakke med en mann, og forklare saken.»

I en vestlandskommune utbroderer en lokalpolitiker sitt syn på den byråkratiske eliten i hovedstaden og deres manglende kompetanse når det gjelder de nære avgjørelser: «Jeg tror at det med nærheten til lokalsamfunnet og dette her med lokalkunnskapen, det er ufattelig viktig.» Han argumenterer mot å stikke hodet i sanden «og la en eller annen byråkrat i Oslo tilflyttet fra Kautokeino ta en avgjørelse om en eller annen bygging på en holme ute i Os vest i havet. Man har barndomsminnene sine fra Kautokeino, man har utdannelsen fra Ås og man har et kontor i Oslo med fin utsikt utover Oslo-fjorden, og man kan gå ned og spise på alle mulige slags fortausrestauranter og kose seg, og så skal man ta stilling til om hvermannen skal få lov til å sette på et anneks på 4 kvadratmeter på hytta.»

I en av nabokommunene til hovedstaden er det naturlig nok ikke regionale motsetninger som først trekkes fram. Der blir den politiske avstanden til den sittende regjeringen brukt i fortellinger om hvordan staten overstyrer ved å frata dem friheten til å gi innbyggerne gode tjenester. Som når det gjelder gratis frukt og grønt til skolebarna: «Der har kommunestyret heldigvis sagt klart nei, vi er ikke interessert i å servere gulrøtter. For det kan barna ta med. Vi kan servere engelsk, for det er det ikke alle foreldre som kan hjelpe til med. Sånn er det.» Nå er det heller ikke bare politiske motsetninger som gjør overformynderiet til en betent sak: «... det var ikke helt uproblematisk når vi hadde borgerlig

regjering heller, hvordan de behandlet kommunen og hvordan de detaljstyrte. De likte det veldig godt de også. Jeg tror ikke nødvendigvis at det har noe med akkurat denne regjeringa å gjøre (...) De er like styringskåte de borgerlige ned i detaljene, for å være helt ærlig.»

Fraværet av anerkjennelse for originale løsninger og alternative prioriteringer føles av mange som frustrerende og lite motiverende. En eldre representant er fortvilet over alle reglene de bombarderes med: «Vi har en rådmann som er relativt grei med oss. Men det kommer så mye forskrifter fra staten at det er helt håpløst å forholde seg til (...) Vi fikk en avtale som vi skal skrive under en gang i året og den var utarbeidet av høyere makter nær sagt, og da var det krav i annenhver linje. Og jeg var så rasende at jeg strøyk alt som hadde med krav å gjøre, det må kunne gå an å bruke et annet ord enn krav. For vi greier ikke å følge disse kravene likevel. (...) Og det er lett og sitte nede i Oslo og tro, men Norge er et så langstrakt land at det er helt håpløst.»

Det skal imidlertid ikke lange avstanden til før lokale politikere opplever at sentrale politikere burde kjenne sin besøkstid før de regulerer og lager nye forskrifter, som når det gjelder reguleringen av for eksempel markagrensen med svære kystsoner: «disse menneskene som sitter på Stortinget, de aner ikke hva det er. De reiser ikke rundt og sjekker hvordan det er i kommunen, de sitter inne på et kontor de, og så gjør de seg en oppfatning av en del ting», sier en folkevalgt som mener politikerne som sitter på Stortinget må bestemme seg for hvilken rolle de skal ha, «om de også skal være kommunepolitikere i tillegg.»

I administrasjonen i samme kommune opplever de derimot at det er et handlingsrom for kommunen i forhold til de statlige anbefalingene og føringene. «Jeg definerer ikke dette så tydelig som styring. Det er klart

at for oss er det godt å vite at det er noen sentralt som sitter og følger med på alt av forskning og utvikling som gjøres innenfor våre områder, og gir veiledning og anbefalinger som vi aktivt bruker i vår egen utvikling. Jeg opplever det som positivt, ikke som noe som blir tredd nedover hodet, men en bistand til at vi kan videreføre og utvikle våre tjenester.»

Nord i landet er det Finnmarksloven som har satt fylket i brann, her går diskusjonen på hvorvidt lokaldemokratiet bli satt til side når staten med overnasjonale retningslinjer som ILO-konvensjonen i hånda fremmer samenes rettigheter til land og vann: «Inntil 14 dager før saken skulle til Stortinget så var det et ping pong-spill mellom sannsynligvis de advokatene som var komiteen, Helleland og Storberget og sametinget. Der spilte man ping pong med lokaldemokratiet i Finmark. Og vi ser hva det har blitt. Lokaldemokratiet er satt helt til sides. Norge er full av prominente personer som reiser rundt i verden og snakker om integrering mellom folkegrupper. Så lukker man altså øynene for sin egen bakgård, nemlig Finmark. Der fremmer man segregering, man fremelsker segregering», mener en aktivist.

Som en næringslivsrepresentant i en annen kommune sier det: «De freder oss i hjel. Rett og slett (...) uansett om vi bor i Mosjøen eller Mo i Rana, så skal de fortelle oss hvordan vi skal ha det.»

4.5 Politisk trygghet i fare?

Politisk kultur i Norge kjennetegnes av en utbredt politisk trygghet, og den har stor innflytelse over så vel folkevalgtes som andre borgeres verdier. Politisk virksomhet og politiske institusjoner opplevs som mu-

lighetsskapende snarere enn begrensende og truende. Et karakteristisk trekk ved våre fokusgruppeintervjuer er at deltakerne riktignok er bekymret for en rekke utviklingstrekk i de politiske prosessene de deltar i eller observerer, men svært få finner det relevant å formulere dystre scenarier. Derfor er det så å si ingen som er inne på at det kanskje kan bli nødvendig å beskytte seg mot utslag av dysfunksjonell politikk som kan ramme dem, og/eller involvere seg sterkere i kampen for å unngå å tape i konkurransen med andre grupper om knappe ressurser. Det er etter vår oppfatning liten grunn til å tvile på at denne politiske tryggheten har å gjøre med at velferdsstaten erfares lokalt, i kommunale sammenhenger. Den velferdsstatlige universalismen skal heller ikke undervurderes; den har trolig bidratt uhyre sterkt til å skape trygghet, både i politisk og sosial forstand, i tillegg til å gjøre staten og offentlig sektor til et (i hovedsak) ikke-ydmykende tjenesteapparat. Men det særegne og betydningsfulle ved den lokale politiske erfaringen som lokaldemokratiet gir, er at så mange av de ytterst problematiske egenskapene en sterk og dominerende sentral stat har en tendens til å utvikle, blir sterkt modifisert. Den viktigste av disse egenskapene er ikke selve sentraliseringen, men de hierarkiske sosiale formene og den innsnevringen av perspektiv og interesse som har en tendens til å følge med. Lokaldemokratiets rolle i norsk politikk har bidratt til å forme verdier som en sterk sentral stat alene ganske sikkert ville undergrave. I denne forbindelsen er det viktig å understreke at kommunene faktisk har hatt institusjonell styrke nok til å korrigere ”det statlige blikket” (Scott 1998). En viktig side ved dette er at lokaldemokratiet synes å være fundamentert i sosiale og kulturelle former som hindrer dem i å bli rene iverksettingsorganer. Reell, lokal sosial kontroll er et nøkkelord her. Det faktum at norsk politikk, til tross for den sterke staten og den pågående

sentraliseringen av politisk makt, er så sterkt influert av ”politikk nedfra”, er uløselig knyttet til at lokaldemokratiet i en viss forstand er sterkt anti-hierarkisk. Det skyldes ikke at de er ”primitive” institusjoner som fortsatt er ridd av janteloven, men at den gjensidige kontrollen som praktiseres i mange lokale fellesskap – ikke primært i lokalsamfunn, familier og slekter, men spesielt i formelt organisert og ideologisk drevet frivillig organisasjonsliv – har bidratt så kraftig til å hindre framveksten av sterk elitisme og hierarki. Den intense motstanden mot at sosiale, akademiske og politiske eliter skal kunne gis ekstra prestisje og autoritet utgjør en effektiv kontrollmekanisme, og bidrar til å hindre monopolisering av politisk fornuft, som er en annen type kompetanse.

Denne hypotesen, eller innsikten, har to vesentlige analytiske og praktiske konsekvenser. Den første er at vilkåret for å forstå politisk kultur i Norge er at vi retter blikket mot måten sosiale og kulturelle former har blitt institusjonalisert på. Politiske institusjoner har som sagt i oppsiktsvekkende høy grad blitt formet av relasjoner som ble dyrket og fikk dominans i det sivile samfunnet; i organisasjonslivet og folkebevegelsene. Av interessante historiske grunner ble disse sterkt lokalt forankret og i høy grad anti-hierarkiske. Den andre konsekvensen er at vi kanskje blir bedre i stand til å undersøke hva som skal til for å unngå å undergrave de betingelsene som gjorde velferdsstaten og dens politiske kultur mulig.

4.5.1 Empiriske fortellinger II

«Barnevernsbarna kommer jo ikke i noe fakkeltog»

lokalpolitiker

De stemmeløse. De som ikke roper høyt nok. De som faller utenfor. Når det er pengesekken som stopper og ikke viljen, hvem er det da som står igjen etter at pressgruppene og organisasjonene har fått sitt? En lokalpolitiker vil for eksempel prioritere barn framfor eldre: «Så ønsker jeg likhetsprinsippet i forhold til barnehage og skole velkommen, for det er de folka som skal gå videre og møte krav og konkurranser mot mål fra andre kommuner, og hvis forskjellene i grunnskolen blir for store vil du dra med den forskjellen framover i livet. Må vi da ha forskjeller bør det tilstrebes at det er i andre enden av livsløpet man må leve med det, for vi kan ikke ha det slik at ungers muligheter skal være ulike om de har vokst opp i Bærum eller Nome.»

Likhet for å kompensere for ulikhet ser ut til å være en sterk verdi blant norske kommunepolitikere og grupper som kalles 'de svake' er gjerne barn, eldre, innvandrere, funksjonshemmede eller rusmisbrukere. Lokalpolitikerne forteller hvordan de er opptatt av å se alles sak før de prioriterer en gruppe framfor en annen. «Den største potten går til skolene og til barnehagene, men vi har også barnevern. Og barnevernsbarna kommer jo ikke i noe fakkeltog. Det er ikke alle steder de har foreldre som klarer å stå på og har det engasjementet utad som det disse med fakkeltogene har. Men alle skal høres. Alle skal høres. Og det er

vår, unnskyld uttrykket, fordømte plikt som politikere. Å høre alle og se alle og ikke bare de som går i fakkeltog.»

På denne måten settes pressgrupper opp som den sterke part i forhold til de andre, de som ikke har noen til å snakke sin sak overfor et presset kommunestyre. «Det er ille at det skal gå ut over de som ikke er i stand til å forsvare seg. Og de som ikke stiller krav. Mange eldre, kvinner særlig, stiller ikke høye nok krav til hva de trenger av bistand. De har for dårlig kunnskap om hva de kan få av bistand. Og det er ingen som har ansvar for å fortelle dem det, at – du kunne faktisk fått dette», sier en representant for kommunalt råd for funksjonshemmede. «Vi får for eksempel handlingsplanen til uttalelse. Og da er det opp til oss å se på de tallene som ligger der og be politikerne om å skjerme de som bør skjermes. Og vi har flere ganger bedt politikerne om i hvert fall ikke ta bort *det*.» Dette rådet opplever at de har makt til å be politikerne begrense kutt som rammer funksjonshemmede spesielt. «Men vi må jo stikke fingeren i jorda vi også og vite at pungen faktisk er begrenset. Og de pengene som er der, de skal brukes til felles beste.» Forståelsen for at prioriteringer må gjøres er stor. «Så har vi sagt ok, det er kanskje ikke nødvendig å honnørrabatt i svømmehallen, bare dere lar de svakesteste få lov å ha et utsalgssted i sentrum for sine ting.»

I administrasjonen i en akershuskommune ser de på det som sin rolle å gi en stemme til de stemmeløse når politikerne mister gangsynet: «... de folkevalgte er opptatt av at vi skal bidra til at de svakest stilte får det bedre, det ser vi også i skole, det å bruke ressurser på at unger i skole som sliter skal klare å utvikle seg bedre, det er en høy prioritet.» Her tar administrasjonen ansvar for å synliggjøre behovene til de som ikke

roper høyest, «men når vi har synliggjort det så er det ikke noen motsetning i vårt syn og politikernes syn.»

Lederen for et pensjonistparti mener det er et problem at svake grupper ofte settes opp mot hverandre: «Jeg har nå vært med på det i kommunen at en snakker om skal vi ta bort en stiling på sykehjemmet eller skal den skolen legges ned? Det er svake grupper som blir satt opp mot hverandre hele tiden og det er et utrolig dilemma for lokalpolitikerne.» Hun har vært med på avstemninger om å slå sammen store klasser eller ta vekk ekstra middag til unger som sliter i skolen. «Det blir gjort hele tiden. Og derfor må man ha prioriteringsdebatter, de må ikke slippe unna med det på alle nivå med politikere. Og kanskje folk skulle snakke mer om prioritering. For det er ikke så enkelt å si at vi skal prioritere svake grupper. Det er ikke så enkelt.»

I en vestlandskommune beskriver formannskapslederen en ofte brukt praksis, spesielt innenfor områder som rus og psykiatri, for å unngå det som av kommunene blir omtalt som omsorgsshopping. «Du har brukere som naturlig nok skanner kommuner rundt seg, og ser på hvor det er et best mulig tilbud til meg eller mine. Og velger selvfølgelig kanskje da å flytte på seg for å ta del i det tilbudet. og det er vel og bra, fantastisk for dem, men det er klart det er få insentiver for en kommune i dag, med den rammefinansieringen som er, til å legge seg veldig høyt opp kvalitetsmessig og omfangsmessig på et tjenesteområde, fordi at man da vet at det vil i neste omgang kanskje føre til at man får tilflytting av personer med et spesielt pleiebehov.» Han beskriver dette som et kjempedilemma. «Ingen kommuner går ut og markedsfører at vi har et kjempetilbud innenfor psykiatri eller PU eller eldreomsorg for den del. (...) det er jo faktisk sånn at kommunene nesten konkurrerer om å ikke

ha et tilfredsstillende tilbud. Fordi man ønsker ikke disse brukergruppene. Så enkelt er det. (...) Det er et paradoks når vi snakker om velferdssamfunnet og velferdsstaten.»

4.6 Velferdsfriheten er en suveren verdi

Som vi har sett i forrige del forstås velferdsstaten som en frihetsskape ordning; et sett av garanterte tjenester som den sentrale staten bidrar til å gi kommunene mulighet til å yte på universell basis. At alle har omtrent like muligheter til å få tilgang på disse tjenestene har med verdighet å gjøre, og er med andre ord et moralsk spørsmål. Frykten for at denne friheten skal gå tapt, enten fordi noen interesser truer den eller fordi systemet ikke makter å håndtere forpliktelsen det innebærer, er ikke særlig sterk. Tvert i mot er det en gjennomgående optimistisk tillit til at systemet vil bli opprettholdt, og at vilkårene for å få det til er til stede. Selv de som er mest kritiske til at forpliktelsene ikke blir fulgt opp i praksis synes å ha en sterk forventning om at problemet kan repareres.

Det er ingen overdrivelse å hevde at frihet i norsk politikk først og fremst dreier seg om muligheten for å få tilgang til offentlige tjenester. Denne frihetsideen er et uttrykk for at velferdsstaten hviler på sterk tillit og på et påfallende fravær av engstelse for at staten kan true vår intergritet og våre muligheter. Det er mange som er kritiske – til dels dypt kritiske – til staten og statens politikk, men det er ytterst sjelden at deres kritikk ikke munner ut i en konklusjon om at bedre statlig politikk nærmest er ensbetydende med flere og bedre tjenester. Den mer prinsipielle liberale frihetsideen er sterkt ”sektorisert”. Den uttrykkes som en

dyp skepsis og til dels fiendtlig holdning til statlige inngrep i lokal autonomi, spesielt når det gjelder regulering av areal og/eller demokratiske rettsprinsipper. At det er staten som er skyteskiven for denne kritikken, virker imidlertid tilfeldig. Den er ikke vesensforskjellig fra konflikter internt i kommunene, for eksempel i kommunal reguleringspolitikk. For øvrig er den liberale kritikken mot en for sterk stat – eller retttere: kritikken mot det likhetsformatet staten presser kommunene inn i – synlig i større (spesielt i velstående) kommuner. Den utløses av bevisstheten om at kommunen er i stand til å gjøre mer av det staten ønsker, men på mer hensiktsmessige måter. Den mest utbredte forståelsen av frihet er imidlertid at statlig politikk som jevner ut forskjeller mellom kommunene er av det gode fordi det er rettferdig. Det skaper like muligheter – i en betydning som er nært i slekt med resultatlikhet –, og det er en vesenlig verdi fordi det symboliserer likeverd. Likeverd synes å være en grunnleggende verdi i politisk kultur i Norge, og den framstår som noe mer grunnleggende enn likhet. Mens likhet omtales som en slags rammebetingelse og målestokk, handler likeverd om eksistensielle dimensjoner ved sosialt liv, og spesielt om anerkjennelse. Noenlunde like tilbud til ungene i skolen og de eldre på sykehjemmet (eller i egne boliger, som mottakere av hjemmetjenester) over hele landet er prototypiske uttrykk for dette. Å mangle muligheten for å nyte den samme standard som andre på disse områdene, for eksempel fordi kommunen har små inntekter, oppfattes som uverdigg på to måter. Det undergraver mange enkeltmenneskers mulighet for å få et anstendig liv, og det er uverdigg fordi ens egne eller kommunens økonomiske kapasitet betraktes som irrelevant under denne høyere moralske himmelen. Å være like verdigg som andre betyr ikke å være identisk, men å slippe å representere et større avvik fra en allmenn norm om hva som er normalt enn det

som gjør det mulig å bli behandlet som like verdig som andre. Dessuten angår dette premisset om likeverd det politiske fellesskapets kollektive integritet. I Norge er det vanlig å omtale ”samfunnet vårt” i moralske termer. Hvis mange eldre mangler et anstendig tilbud, forstås dette ofte som et brudd på fellesskapets verdighet.

4.6.1 Empiriske fortellinger III

«Grasrotfolket må tøyе strikken for at det skal gå i hop»

etatsleder

Fotfolket, grasrotfolket, de varme hendene – og igjen, ildsjelene. Vi har mange navn på de som jobber hardt, traust og tålmodig på sykehjem, i omsorgsboliger og i hjemmetjenesten. De fleste av disse er kvinner og beskrivelsen av hvordan de kontinuerlig «tøyer strikken» er en gjenganger i kommunene. En lokalpolitiker sier om pleie- og omsorg: «Vi har hatt situasjoner hvor det har vært veldig ressurskrevende brukere, men personalet har strukket seg utrolig langt. Kanskje noen ganger litt for langt. Og da, hvis man strekker seg for langt, da vet man at da kommer sykemeldingen.»

Formannskapet i en annen kommune beskriver en lignende situasjon: «Vi har nok hatt en veldig god eldreomsorg over lang tid. Så vi får ikke de dype dalene, eller har ikke fått dem ennå, men jeg tror det vil komme med eldrebølgen. I forhold til eldreomsorgen har arbeidstakerne – som består av veldig mange kvinner – blitt pålagt veldig mange nye

oppgaver.» Hun beskriver hvordan dette går bra i perioder fordi folk synes nye utfordringer er ganske spennende, «de føler at nå er det noe nytt de mestrer i tillegg. Og så klarer du ikke å se helheten, fordi det er pleie- og omsorgsoppgavene du skal utføre (...) Og det gjør noe med mennesket over tid. I stedet for å få denne ja-holdingen, positiviteten, så blir det rent – vet du hva, jeg klarer ikke mer.»

Kommunen har blitt en garantist for at den norske befolkningen skal få pleie og omsorg når de har behov for det – og den politiske optimismen rundt universelle helsetjenester får ringvirkninger langt inn i det enkelte sykehjem: «Og jeg tror det handler veldig mye om – ja, at det er mange kvinner som jobber her. De sier ja til en ting og da er det en selvfølge at de tar ting nummer to, og vi er veldig flinke til å si det at – å, du gjør en så fantastisk jobb – men det følger ikke med ekstra lønn for disse her. Jeg tror faktisk det er viktig at vi bringer sånne ting også opp på et høyere plan, en statlig del.» Der blir en ofte møtt med godvilje og vene løfter, mener lokalpolitikeren. «Det er det samme som skjedde med 'ti tusen hender', som skulle i gang i kommunesektoren. De fleste har ikke sett noe til dem.»

De frivillige stiller spørsmålstegn ved hvordan man skal få tak i de varme hendene, hvem er de? «Det er ikke lenger sånn som det var en gang, at vi kunne få husmødre som hadde lyst til å ha noen timer i tillegg til å jobbe hos oss. Vi er nødt til å gjøre et eller annet så de varme hendene har lyst til å komme til oss og jobbe i pleie og omsorg. Det koster som regel litt, men i hvert fall må vi gjøre det litt positivt. Og da hjelper det ikke at avisene er fulle av elendigheter.»

Både i omsorg og skole har de faglærte i hovedsak jobbet under betydelig tillit, der mye av hverdagen preges av fortløpende skjønnsmessige vurderinger. En etatsleder i omsorgssektoren påpeker hvordan kravet til dokumentering har endret arbeidsforholdene drastisk: «I dag er det sånn at du har ikke gjort den jobben hvis ikke det er dokumentert ut fra forskrifter, lovverk, kvalitetsnormer.» Ifølge henne opplever de at det ikke spiller noen rolle hva den enkelte ansatte faktisk har gjort av gode gjerninger i løpet av arbeidsdagen hvis ikke det kan leses tilbake av en eller annen kontrollmyndighet. «Hvis vi bare kunne gått ut til den pasienten, den sengen eller det rommet og gjort jobben vår der og så hatt en god opplevelse av at vi har gjort en god jobb. Men du må da pile tilbake, unnskyld uttrykket, til dataen, sørge for å få skrevet det – hvis ikke så har du på en måte ikke gjort jobben.» Hun mener fokuset blir vridd til at du hele tiden må ha ryggdekning for at du faktisk har gjort jobben din og at det skaper en sånn vond situasjon for mange ansatte. «De tør ikke å være stolte av den jobben de faktisk gjør og som de har all grunn til å være stolte av, fordi kanskje er det ikke dokumentert godt nok eller kanskje er det noen som finner noe her likevel.»

En ansatt i helse- og omsorgssektoren er også frustrert over hvordan budsjettene tvinger dem til å gjøre merarbeid: «Vi merker at trykket øker og vi gjør så godt vi kan, men vi føler ikke at vi er ovenpå og har full kontroll. Noen ganger tenker jeg, tenk om vi ikke hadde hatt et budsjett, at vi skulle gi den hjelpen som trengtes, da slapp vi i hvert fall arbeidet med å følge budsjetter.» Han undrer seg på om de kanskje gjør en litt dårligere jobb fordi de bruker så unødvendig mye tid på å bygge oppunder arbeidet. «Hadde vi brukt mye mer hvis vi fikk be-

skjed om at vi kunne sette inn de folka vi trengte og gjøre en god jobb? Jeg vet ikke, jeg.»

Balansen mellom ansvaret for å imøtekomme uforutsigbare, økende og forpliktende behov på universell basis og å sikre økonomisk avgrensning reflekterer velferdsstatens dilemma. Den varslede eldrebølgen får også en rådmann til å se relativt mørkt på situasjonen: «...hvis vi må nedlegge annen aktivitet eller effektivisere i annen produksjon får vi store problemer. Blant annet med at forventningsgapet blir enormt for den gruppa. De får ikke dekket sine behov.» I formannskapet i samme kommune innrømmer en politiker at i litt tunge stunder har han tenkt, la staten ta ansvaret for sykehjemsdriften så kommunen kan bruke tida på andre ting: «Dette her er så krevende, dette er så traurig, det er så mange som har behov og det er så vanskelig å oppfylle dem. På en annen side tror jeg ikke det er en veldig god løsning fordi det blir antakeligvis fort mye større avstand mellom de som skal bruke tjenesten og de som skal styre den.»

Etatsledere i en østlandskommune beskriver praksisen som følger av å hele tiden være fleksible for å yte maksimalt: «Det er grasrotfolket som må tøyne den strikken for at dette skal gå i hop. Hva gjør vi hvis vi føler at det ikke fungerer? I praksis reduserer vi og tilpasser tjenestenivået. Noen ganger sender vi tilbake til formannskapet eller kommunestyret beskjed om at dette ikke er mulig og i noen få tilfeller så blir det noen etterbevilgninger. (...) Og det har for så vidt vært en enighet om at dette er akseptabelt, at dette er uforutsette ting som dukker opp. Så vi har ikke hatt noe veldig strengt regime på det.» De føler at de blir tatt på alvor og blir hørt i forhold til at de har store problemer med å innfri innbyggernes forventninger. «Men det er ikke helt god budsjett disiplin,

men sånn er det jo. Sånn sett har det vært en fleksibilitet i det systemet. Selv om det har vært ganske strenge vedtak i utgangspunktet.»

Selv om de generelt er fornøyd med helsetjenestene i kommunen er det også i en av nordlandskommunene en presset situasjon, forteller politikerne: «(...) I helse- og omsorg, på sykehjemmet, er det for lite folk der, da må de springe fortere. Men da får de ikke tid til å, den gode tida de skal bruke på brukerne, i dette tilfelle de eldre på sykehjemmet. Og det skaper også en frustrasjon blant de beboerne som har et behov for nærhet.» I denne kommunen har de løst dilemmaet mellom å imøtekomme uforutsigbare behov og samtidig sikre at kostnadene holdes nede. En politiker i formannskapet forteller: «... de gjorde noen grep, de tok noen hundretusen fra de midlene som var vikarmidler og gjorde om til økning av grunnbemanning. Sånn at hvis det er en person borte, så trenger de ikke leie inn vikar, for den personen er allerede på jobb. Så går man der, og det var gunstig altså, for sykefraværet har gått ned noe voldsomt på grunn av bedre grunnbemanning.»

Men holder det med varme hender og et godt smil eller er det faglært kunnskap vi ønsker oss? De folkevalgte forsøker å nærme seg et svar: «Når det gjelder kompetansen – ja, det er klart kvalitet handler noe om kompetanse hos medarbeidere, det er det ikke tvil om. Har en mye ufaglærte så får en ikke den kvaliteten.» De synes det har gått rimelig bra så langt, men ser at utfordringene blir større framover. En ordfører i en annen kommune ser faren ved at folk er såpass fornøyde i dag: «Det er jo masse eldreomsorg som fungerer fantastisk bra. Og jeg blir jo om ikke akkurat rørt, så gjør det jo inntrykk når du leser dødsannonser hvor de retter en takk til personalet ved sjukeheimen for god pleie, eller til hjemmetjenesten. Og det vitner om at folk er ganske for-

nøyd. Samtidig så ser vi jo det at vi har huller i vår eldreomsorg.» De undrer seg hvordan det skal bli om 10-15 år når forholdsvis mange flere skal pleies av langt færre yrkesaktive. «Så den eldreomsorgen som våre nittiåringer opplever i dag på våre sykehjem, jeg tror det er nær toppen av hva dette samfunnet klarer.»

Varme hender, ildsjeler, grasrotfolk – det oppleves ofte som at det er langt fra toppen av byråkratiet til virkeligheten på et pleiehjem. En av eldrerepresentantene stiller seg skeptisk til en sentral politikkers lovna-der: «Det skal skinne av eldreomsorgen, den har vi hørt. Og det kunne vært veldig artig om man kunne få frittet ut av mannen bak dette ordet, hva mener han med det. (...) Om han står med aldri så sterk lom-melykt, så kommer ikke lysstrålen fram.»

4.7 Det liberale frihetsbegrepet er underutviklet

Norsk politikk kjennetegnes av et liberalt paradoks. Det vi har kalt bondefriheten, som altså her henviser til *frihet fra*, omfatter et knippe frihetsideer i spenningsfeltet mellom kommunitaristiske selvråderetts-idealer og ønske om frihet fra reguleringspolitisk innblanding på den ene siden, og frihet fra manglende tjenester og uverdigg/ydmykende be-handling på den andre. Dette gjenspeiler etter alt å dømme en sterk tradisjon for individuell autonomi i de nordiske landene, og i noen grad også den særegne motstanden mot sentrums- og elitedominans som har kjennetegnet kommunalismen og periferi-interessene i norsk politikk. I tråd med dette finner vi en til dels sterk irritasjon over at den sentrale staten ikke kjenner sin besøkelsestid og blir overivrig i sin godhet, slik eksemplet der pålegget om å prioritere frukt og grønt oppleves som en

hindring for den lokale viljen til å satse på det faglige innholdet i skolen. I slekt med denne irritasjonen er frustrasjonen over at Fylkesmannen driver med det som etter mange folkevalgtes og andre borgeres oppfatning er utidig innblanding. Stivbeint regelforvaltning støter her mot det som oppfattes som rimelige prioriteringer og bruk av lokale ressurser i henhold til lokalt skjønn. Det oppfattes som uholdbart at strandsonepolitikken praktiseres likt over hele landet, selv om bruken av strandsonen rent faktisk er svært ulik. En tilvarende kritikk dreier seg om vernepolitikk, som i enkelte kommuner i distriktene oppfattes som et inngrep i fornuftig bruk, ikke minst bruk som kan gi muligheter for næringsutvikling.

Den desidert sterkeste versjonen av bondefriheten handler imidlertid ikke om statlig inngrep i den lokale friheten direkte, men indirekte. Folk (både folkevalgte og andre engasjerte borgere) i Finnmark som engasjerer seg i det de anser som uønskede konsekvenser av Finnmarksloven og samenes rettigheter, opplever at staten har unnlatt å beskytte allmennhetens rettigheter til å bli beskyttet mot særrettigheter (i dette tilfellet etniske). De opplever at Sametinget er i ferd med å bli en lokal elite med for stor frihet til å dominere resten av befolkningen i regionen. For å vinne gehør for sine synspunkter retter de sin appell mot staten, som har etter deres syn gjennomført dramatiske inngrep i deres frihet uten skikkelig politisk debatt og juridisk forankring, og de oppgir at de har lite håp om at lokale myndigheter har makt og myndighet til å gjøre noe avgjørende med situasjonen. Deres opplevde manglende mulighet til å agere lokalpolitisk er et dramatisk uttrykk for frihetstap. Samtidig opplever de at statlige myndigheter har gjort seg fullstendig

utilgjengelig for dem, og følelsen av politisk fremmedgjøring er derfor sterk.

Dette illustrerer det faktum at muligheten til å komme til orde og bidra til å påvirke/korrigere behandling som oppleves som uverdigg, etter de flestes syn avhenger av lokale arenaer og innflytelsen over det politiske og faglige skjønn som utøves der.

Opplevelsen av å møte en vegg av taushet (eller ulne svar) er også sterk blant folk som engasjerer seg i kampen for goder de oppfatter at de (eller andre som de kjemper på vegne av) har rett på. Dette har vi i særlig grad støtt på i intervjuer der eldreomsorgen har vært et tema. Det synes å være en utbredt erfaring at det er uhyre vanskelig å få kommunen til å gi klare svar på hvilke rettigheter de er forpliktet overfor og i hvilken grad disse er relative til budsjettet. Frustrasjonen over denne situasjonen skaper tendenser til resignert fremmedgjorthet, men også til at oppmerksomheten rettes mot den sentrale stat. Ambisjonen er å få klarhet i hva rettigheter i eldreomsorgen egentlig betyr, men også å gjøre seg gjeldende i konkurransen om hvem som kan få sine rettigheter reelt realisert gjennom robust øremerking. Denne aktiviteten – som vi kan kalle *konkurrerende borgerskap* (Lipsitz 2006) – er en god illustrasjon av hvordan verdier formes av måten det politiske systemet fungerer på. Den sentrale staten framstår som den viktigste arenaen for å realisere frihet gjennom likhet fordi den først har gjort det umulig for kommunene å ivareta denne oppgaven (uten at kommunene kan kommunisere dette til brukerne). På denne måten forandrer den politiske aktiviteten seg dramatisk. Lokale diskusjoner om hvordan fellesgoder kan brukes i henhold til lokale behov erstattes av en kamp mellom grupper som alle har rett til tjenester de ikke får tilgang til. Retten til

likeverd undergraves av opplevelsen av å bli uverdigg behandlet. Lokale samtaler og forhandlinger erstattes med møtet med et apparat som bruker juridiske begrunnelser for å avgrense ansvar og skape avstand og utilgjengelighet.

Lokale politiske kamper for å hindre nedlegging av grendeskoler har enkelte ting til felles med dette, men synes samtidig mer genuint lokale og kan dermed ha en intensiverende effekt på lokaldemokratiet. På denne måten framtrer lokal tilpasning som et negativt definert gode. Aktivistene mener at kommunens sentraliseringsstrategi er et uttrykk for dårlig politisk dømmekraft og feil bruk av ressurser, og som en konsekvens av dette har de engasjert seg i alle de politiske partiene samtidig for å få endret situasjonen. Ingen av dem synes å mene at det ikke nettopp er muligheten kommunene har for lokal tilpasning, og deres forholdsvis enkle tilgang til lokale politiske arenaer som gjør det mulig å hindre at grendeskolene legges ned.

På enkelte områder er altså det vi har kalt bondefriheten sterk, men på flere vesentlige områder framstår den likevel samtidig som forholdsvis pragmatisk. Forklaringen på at ikke flere er mer prinsipielt opptatt av den kan være at den sentrale statens rolle i norsk politikk har blitt formet av ”an offer you can’t refuse”. Som vi var inne på i forrige del av rapporten er det ikke aktuelt for kommunene å unnlate å bruke muligheten til å ta del i det handlingsrommet statlige reformer skaper. Statlig initierte reformer skaper en spesiell form for spill: å unnlate å delta har – i det minste på kort sikt – atskillig større negative konsekvenser enn alle ulempene som kanskje vil melde seg etter en stund. Den kumulative ulempen er at de dermed påtar seg ansvar som det på sikt ikke finnes ressurser til å realisere fullt ut. Dette dilemmaet øker dramatisk med

den forsterkede tendensen til å rettighetsfeste tjenester. Konkurrerende borgerskap blir en erstatning for politikk med ordinære midler, og får sitt motsvar i så vel statlige sektorinteressers konkurranse om øremerking som i debatten om hvem – den sentrale stat eller kommunene – som har best muligheter for å *unngå* ansvaret for manglende tjenester.

For alle praktiske formål ser altså frihet ut til å bety likhet, og likhet er i sin tur fundamentert i en moralsk forestilling om rettferdighet. Rettferdighet er i liten grad gradert, og er knyttet til en utbredt fiendtlighet overfor ideen om at statusforskjeller skal kunne påvirke retten til frihetsskapende velferdsstatlige tjenester. Rettferdigheten er derimot sterkt forbundet med innsats. Mens graden av innsats har en sterk effekt på både folkevalgte og andre borgeres oppfatning av hvem som bør kvalifisere til ytelser som for eksempel trygd og sosialstøtte, eller hvem som fortjener ekstra anerkjennelse i frivillig arbeid og lokalpolitikk, diskriminerer den i svært liten grad på de sentrale tjenesteområdene. Vi tror det er rimelig å anta at dette henger sammen med en kulturell tradisjon som har vært lite bemerket: Det norske samfunnet har i eksepsjonelt lang tid vært preget av bevisstheten om at sosial mobilitet (i ordets videste betydning) er mulig for de aller fleste, spesielt gjennom utdanning og skolering, og dette har gitt opphav til en spesiell form for ”ytelseskultur”.

Et svært interessant element i dette er at ytelsen i så liten grad speiler seg i synet på alle de som aldri fikk det til, og som følgelig er (mer eller mindre) ekskludert. Et annet er at ytelse som individuell erfaring har et motsvar i organisering for felles interesse, og dermed ytelse som et fellesskaps- og forpliktelsesdannende potensial. I verdikonstellasjoner som dette ser vi selvsagt noe langt mer enn det vi har kalt velferdspfrihet.

Her er kombinasjonen, eller syntesen av det liberale (”bondefrihet”) og ”kollektivistiske” det mest interessante. Denne typen konstellasjoner skal vi diskutere i nærmere detalj i forbindelse med det vi kaller *frihets-skapende fellesskap* og egalitarianisme.

Våre fokusgruppeintervjuer tyder altså på at det liberale frihetsbegrepet er sterkt underutviklet i norsk politikk, spesielt i lokalpolitikken. Dette ser ut til å ha rot i en usedvanlig sterk trygghetsfølelse. Men som vi har antydnet, er det liberale frihetsbegrepet likevel sterkt til stede på enkelte områder, og i tillegg til i reguleringspolitiske spørsmål uttrykker den seg kanskje aller sterkest i form av *institusjonell konservatisme* – som ”selvråderett”. Mens redselen for at kommunen skal oversvømmes av statlig delegert ansvar synes å være langt mindre enn man kunne forvente, er frykten for å miste råderetten over egen kommune uhyre sterk. Sett på en viss avstand kan denne frykten virke bakstrevsk. Hvis tjenestene er så viktige, er det vel rimelig at kommunestørrelsen ikke skal gjøres til det avgjørende spørsmålet? Vår erfaring fra de lokalpolitiske samtalene vi har gjennomført i dette og andre prosjekter er at den institusjonelle konservatismen er et uttrykk for verdier som i den pragmatiske, velferdspolitiske samtalen ikke kommer særlig tydelig fram. Fokusgruppedeltakerne er tilsynelatende lite prinsipielt opptatt av lokaldemokratiet (ikke-folkevalgte i mindre grad enn folkevalgte), men samtidig som oftest nærmest kompromissløst opptatt av retten og muligheten til å påvirke beslutninger.

Det de sjelden setter ord på, men som gjennomsyrrer de fleste intervjuene, er at denne retten og muligheten forutsetter lokale arenaer; ikke bare arenaer for meningsutveksling, men for utforming av politikk på velferdsstatens sentrale områder. Intervjuenes innhold og form er uløse-

lig knyttet til det norske politiske eksperimentets mest særegne trekk: kombinasjonen av en eksepsjonelt ambisiøs velferdsstat og et omfattende, til dels sentraldirigert byråkratisk apparat på den ene siden, og genuint lokale beslutningsarenaer på den andre. Deltakelse i norsk lokalpolitikk framstår ikke primært som en borgerplikt, men som en spesiell syntese mellom den rett man har som medlem på den ene siden, og den forpliktelse medlemskapet gir på den andre (framfor alt forpliktelsen til innsats). Motviljen mot kommunesammenslåing kan forstås som en redsel for å miste reelt medlemskap i de fellesskap der beslutningene tas. Forbindelsen mellom den sterke tilliten til staten i Norge og motviljen mot å miste muligheten for å ansvarliggjøre beslutningstakere som befinner seg i ens umiddelbare nærhet er svært tett, og gir en sterk indikasjon på at statstilliten i realiteten er avledet fra lokalpolitiske erfaringer. Det kan synes som om mange forstår seg selv som medlemmer av egen kommune, og at de dermed har moralsk krav på å få anledning til å korrigere andre medlemmer – som kan være ordføreren eller pleie- og omsorgsjefen. Denne forståelsen er selvsagt helt malplassert overfor et helseforetak eller NAV.

Denne fortolkningen av motviljen mot kommunesammenslåing påkaller altså i liten grad identitet som forklaring, og knytter seg i stedet til spørsmålet om hva slags fellesskap folk oppfatter som garantister for ”liberal” frihet. Fordelen med at disse fellesskapene er så lokale i Norge, er at det er langt lettere å stille noen til ansvar og korrigere beslutninger som er tatt i isolasjon fra praktisk erfaring osv. – altså å kontrollere makt. Et av de sterkeste inntrykkene vi sitter igjen med fra arbeidet med denne undersøkelsen er at denne erkjennelsen er så tydelig, men likevel så implisitt. Denne dobbeltheten kommer for eksempel til

uttrykk gjennom ambivalensen til statlige reformer. Bevisstheten om at den kommunale kapasiteten er i ferd med å bli sprengt, betyr ikke at man ganske enkelt er i mot reformer som både bidrar til bedre tjenester på enkeltområder, og som utvider det kommunale ansvaret. Det aktualiserer det grunnleggende problem at kommunenes mulighet til å delta i forhandlinger om ansvarets vilkår, oppleves som ytterst liten. I lys av dette er motstanden mot kommunesammenslåing både forståelig og ytterst interessant. Vårt inntrykk er at til tross for at bevisstheten om at relasjonen mellom statlig makt og lokaldemokratisk frihet er preget av sterk ambivalens, er det knapt utviklet et relevant språk for dette, verken i forlengelsen av den liberale eller den sosialdemokratiske frihetstradisjonen. Dette er tydeligst uttrykt gjennom det påfallende fraværet av vilje til å formulere og diskutere implikasjonene av statlig sentralisering. Dette har store konsekvenser for lokaldemokratiske verdier, og for forståelsen av dem.

4.7.1 Empiriske fortellinger IV

”Reformer – da grøsser jeg på ryggen”

lokalpolitiker

Alt vi gjør kan alltid bli bedre – eller kan det egentlig det? Er det mulig å finne den perfekte kommunen i Norge? For politikerne som sitter med budsjetter og øremerkinger, opprop fra protestgrupper og klagebrev fra sengeposten på det lokale sykehjemmet kan det lett virke uoppnåelig å få det hele til å gå i hop. «Det er ikke nok penger til å få

alt til å bli perfekt likevel», som en representant fra en nordlandskommune sier. Så kanskje den norske kommunen er mer av en ”godt nok”-organisering av våre dagligliv?

En helse- og omsorgssjefen reflekterer over hvordan kommuner kan bli enda mer attraktive: «Det du har fått til på kulturområdet og kanskje også næring knyttet mot kultur, attraksjonsutvikling og sanne ting, er det som gjør at en kommune kan skille seg ut, for de fleste kommuner har en OK skole og barnehage og en OK eldreomsorg og tar vare på alle de gruppene de skal sånn noenlunde.» Det hun kaller de myke sektorene er de som ofte skiller en kommune fra en annen kommune. «Og det skulle man jo tro var veldig interessant for politikere, men akkurat i (denne kommunen) drukna den i de store etatene sine behov.»

Skoleaksjonister mener at kommuner generelt faller i en av to båser: «De som er gode, de er gode på alt og de som er dårlige på alt... Og det er sånn det gjerne er, sånn at hvis de er gode og gjør ting godt da har du en god eldreomsorg og du har en god skole med gode kommunale tjenester og god økonomi i tillegg. Mens hvis du begynner å bli dårlig og stadig må drive med brannslukking og sløse penger på alt som ikke virker – (Denne kommunen) er litt der, de er dårlig på alt.»

En eldrerepresentant advarer mot at det kommer til å bli enda vanskeligere for kommunene å løse oppgaver innenfor helse, omsorg, skole og vei i framtida: «... vi har egentlig passert det punktet hvor vi må finne en annen måte å løse oppgavene på. Og det er fordi vi har en ideologisk sperre som ligger inne, så den som forsøker å finne alternative løsninger den blir bare stille og rolig skjøvet vekk og kommer ingen som helst vei med det.»

I en akershuskommune er brannslukking ikke et tema, «... vi ønsker å ha enkelte goder for våre innbyggere som kanskje ikke nødvendigvis er lovpålagt, for eksempel innenfor min sektor. Vi har hatt tre timer ekstra engelskundervisning til elevene på skolen. Det har vi ikke lenger råd til. Vi er landets beste skole, men vi har ikke lenger råd til å yte (...) Det er en type vedtak der vi blir overstyrt, fordi regjeringen og Stortinget ønsker å omdisponere pengene fra oss til andre steder», forteller en folkevalgt.

Overstyring og likhetstvang nevnes ofte i forbindelse med øremerking, statlige forskrifter, krav – og reformer. En folkevalgt mener at sentrale politikere har svært dårlig hukommelse: «Reformer, da grøsser jeg på ryggen, hver gang jeg hører ordet reform, og det kommer jo hver eneste gang det er valg. Jeg tror nesten ikke det er en periode uten at det er en reform. Og jeg har aldri enda opplevd at det følger med penger nok. (...) jeg er livredd når jeg hører ordet reform, fordi jeg tror det blir en ny bit hvor vi ikke helt klarer å få ting til å gå sammen. Intensjonene er gode, men det er sann at når reformene er gjennomført er det snart valg igjen, så er det en ny reform. De glemmer ofte det sentrale at vi i kommunene faktisk skal holde på å gjennomføre det som har vært en reform.»

En lokalpolitiker sier seg enig, men påpeker at noen type rammer oppleves som romsligere enn andre: «Når det kommer reformer, så er det ikke finansiert. Det er en realitet. Så kan en ha meninger om dette med øremerka midler og på mange måter så har vi det greit. (...) vi har øremerka midler til barnehage fordi man skulle ha full barnehagedekning, men vi er jo ikke så veldig glade i øremerka midler, hvert fall ikke jeg. Jeg synes det er greit at vi får ei ramme og så er det vi som vet,

kjenner behovene, det er vi som har den kunnskapen (...) det er vi som vet hvordan dette kan løses best i (kommunen), det er jeg ikke i tvil om.» Skoleaksjonister opplever at det er nettopp kommunepolitikerne som ikke forstår at de som lokalbefolkning er de som kjenner behovene: «Her omtaler de oss konsekvent som belastning, men det de burde ha gjort er å se hva er det ethvert lokalsamfunn har mulighet til, og så kunne de veie belastningen og hvilke muligheter vi representerer. På denne skolen – det mest vellykkede integreringsprosjektet i kommunen har jo vært igjennom denne skolen – kom det mange barn fra flyktningsmottaket og ble innlemmet her og det var en knallsuksess og vi representerer en kjempemulighet på mange områder i forhold til å tiltrekke oss folk med kompetanse.»

En lokalpolitiker reagerer på det han kaller ”all denne likheten”, som han beskriver som at vi skal «inn i støpeform og så skal vi komme ut igjen som pip like mennesker i alle ender», spesielt dersom det er «byråkrater som skal sitte og styre oss.» Han har imidlertid en annen definisjon på likhet som han ser som positiv – likhet som rettferdighet: «... jeg tror det er veldig viktig for lokalsamfunnet som organisme, at alle blir behandlet likt. At det ikke er noe forfordeling, og at det ikke er grobunn for misunnelse, det å sette i gang rykter og så videre.»

Den type likhetstvang fra staten som begrenser kommunenes frihet gjør mang en lokalpolitiker irritert, slik en fra et formannskap beskriver det: «... men jeg er nok mer frustrert over det trykket som man ofte opplever fra våre foresatte i Storting og regjering og man kan jo bruke dette døme med skolemat. Det er noe som provoserer og har ergra meg at man skal detaljstyres så at man får påpakning for at man har brukt pengene på økt lærerressurs og ikke på epler og pærer. Da går man vel-

dig inn i den enkelte lokalpolitikers virkeområde.» Samtidig ser han hvordan rammer satt av staten kan kompensere for ulikhet: «Men så er vi jo i det dilemma at hvis vi ønsker at noen tjenester i dette samfunnet skal være rimelig like og gode for folk uansett om man bor i Alta eller i Levanger eller om du bor i Nome, så vil det jo være nødvendig med et sentralt organ som både nedfeller noen retningslinjer og som også sier noe og evner å gjøre noe i forhold til finansiering av dette her.»

En lokalpolitiker peker på det hun mener skiller hennes kollegaer fra stortingspolitikere: «... det henger ikke sammen det de snakker om, for de er så opptatt, stort sett alle partiene på Stortinget, av – å, det er så viktig dette med lokaldemokrati.» Samtidig føler hun at de er med på å undergrave hele lokaldemokratiet med sin detaljstyring og lovnader det er umulig for kommunene å følge opp. «... vi som jobber med ting på lokalplan, det er mye mer synlig. Vi kan ikke bruke den teknikken. Hvis vi sier noe så må vi vise det, for det er jo vi som sitter på grasrota, men det trenger de ikke gjøre på Stortinget, de kan egentlig bare preike med store bokstaver de. Og så kan de av og til si når det passer – ja, men det er kommunen sitt ansvar (...) når man hører sånn så er det ikke rart at det blir politikerforrakt, jeg skjønner det godt, jeg.»

4.8 Det nasjonale fellesskapet er en utvidelse av det lokale

I forrige del så vi at det vi har kalt *likhetskapende fellesskap* utgjør et viktig premiss for måten folk snakker om politiske verdier på, helt uavhengig av hvorvidt de har politiske verv eller ikke. Det er et påfal-

lende fravær av systematiske sosiale distinksjoner og sterkt følt behov for å bruke politikk som et redskap for beskyttelse mot trusler. Vi understreker at dette ikke gjenspeiler den sosiale virkeligheten direkte, eller uttrykker en ”norsk” mentalitet; det dreier seg snarere om den spesielle formen som de sosiale rammene for politiske samtaler har fått. Tillit er primært skapt gjennom politikken, ikke omvendt, og den har sitt opphav i kombinasjonen av lokal offentlighet, lokal forvaltning av fellesgoden og lokale former for forpliktelse. Alle disse elementene er knyttet til et påfallende fravær av avstand mellom beslutningstakere og de deres beslutninger angår. Betydningen av at de begge befinner seg innenfor det samme moralske universet er svært stor. Med dette mener vi ikke at de nødvendigvis deler de samme moralske kodene, men snarere at beslutningstakere vanskelig kan unnsnippe effekten av moralske vurderinger – det angår dem som oftest som medlemmer av lokale fellesskap. Dette betyr at den sosiale kontrollen, i tillegg til å være formell, er konkret og dermed også potensielt personlig. Dette gjennomsvirer kommuneinstitusjonen, og er ikke bare relevant når det gjelder rent politiske beslutninger; enda viktigere er dens betydning for tjenesteutøvelse. Et interessant særtrekk ved nordisk modernisering er at den ekspanderende, moderne staten har erstattet og brutt opp disse formene i uvanlig liten grad, men snarere bygget på dem og endog bidratt til å forsterke dem. Dette skjedde ved at staten på ulike måter eliminerte de vesentligste formene for sosial ulikhet og reduserte den dominansen lokale eliter enkelte steder øvde. Oppbyggingen av det offentlige byråkratiet ble formet av disse relasjonsformene og gjorde velferdsstaten, slik vi kjenner den, mulig. Men til tross for at det var den sentrale staten som sto hovedansvarlig for å bygge den opp, har selve tjenestenivået vært påfallende autonomt og bare indirekte styrt fra sentrum og på

avstand. Resultatet er en interessant kombinasjon av et regelstyrt, skjønnsutøvende, nært og i relativt høy grad forpliktet byråkrati som i overraskende lang tid har motstått tendensen til byråkratisk likegyldighet og stivbeint utilgjengelighet. Dette er spesielt tydelig i velferdsstatens forvaltningsmessige førstelinje, hvor særlig velferdsprofesjonene har vært kjennetegnet av en dobbel lojalitet: på den ene siden en forpliktelse overfor kommunen (budsjettet), men samtidig i mange tilfeller på brukernes side når ressurser og behov står i motsetning til hverandre. Dersom beslutningstakerne hadde brukt budsjettet snarere enn de konkrete forpliktelsene som sin primære referanse, ville det sannsynligvis bidratt til at langt færre hadde fått sine behov og sin verdighet ivarett enn det som er tilfelle i dag. I dette ligger en massiv korreksjonsmekanisme overfor en stat som skaper langt større forpliktelser enn de som rent faktisk kan ivaretas, spesielt fordi den hindrer at avstand og relativisering av forpliktelse blir for dominerende. I dette lyset er det verdt å reflektere over hva de tette relasjonene mellom folkevalgte og forvaltnings- og tjenesteytingsprofesjonene i kommunene har betydd. Våre erfaringer fra tidligere studier er at disse relasjonene har bidratt avgjørende til smidige former for lokal tilpasning som har hatt stor aksept lokalt.

Våre intervjuer om politiske verdier bærer sterkt preg av at politikk for fokusgruppedeltakerne dreier seg om konkrete, lokale forpliktelser overfor mennesker, behov og funksjoner de ofte vet mye om og som angår dem mer eller mindre personlig. Når ordet fellesskap brukes, henviser de direkte eller indirekte til konkrete, lokale tillitsnettverk. Kommuneinstitusjonen representerer en forlengelse av slike lokale tillitsnettverk; selv i større kommuner synes dette å ha stor betydning.

Dette innebærer dog ikke at tilliten som utveksles og forvaltes i slike nettverk alltid er sterk og uproblematisk. Det interessante, viktige og nokså unike her er to forhold: for det første er det en sterk kontinuitet mellom uformell og formell tillit i lokalpolitikken i Norge, og for det andre er tilliten både positivt og negativt definert. Tilliten i lokale nettverk er ofte sterk fordi den faktisk er bygget på felles ideologi, organisasjonsmedlemskap, næringsinteresse, naboskap og slektskap, men der den ikke nødvendigvis er så sterk er muligheten for å bruke nettverkene til å kontrollere og korrigere de som har fått delegert makt likevel som oftest svært stor.

4.8.1 Empiriske fortellinger V

«Vi er ikke redde for å sjå innbyggerane i kvitauget»

lokalpolitiker

En kommunepolitiker er også en innbygger, en mor til skolebarn, en sønn av pleietrengende eldre, et postbud eller lærer. En handlerunde på senteret kan fort bli et følelsesladet møte mellom innbygger og kommunens representant. I en nordlandskommune kjenner de aller fleste ordføreren og sier «han er såpass folkelig at det er ikke noe problem for ham å ta en prat med en person som har et spørsmål, selv om det er på butikken i fritiden sin.» En erfaren politiker beskriver tilfeldige møter med engasjerte innbyggere slik: «Det er forskjell mellom i gamle dager når man gikk til herredsstyret med dress og folk nærmest bukket. Nå kan du risikere å bli skjelt ut mange ganger på veien i stedet.»

Denne kommunepolitikerer opplever at folk ikke ser helheten i budsjettet, men blir aggressive på vegne av egen sak: «Man skal være tykkhuda når sterke pressgrupper ringer, møter opp på butikken, småskjeller deg ut. Jeg husker en gang det var snakk om søppelplass i kommunene. Da ringte dem fra (nabobygda) og trua kona hvis ho ikke fikk meg til å snu.» Hans kollega i samme kommune har derimot et annet perspektiv: «Altså, jeg har fått litt tøffe telefoner, jeg har sågar blitt tatt i jakkekraven bortpå senteret fordi det ble påstått at jeg ville øke eieendomsskatten. Men sånn summa summarum så er det ikke der at ordførerergjeringen eller politikergjeringen har vært en lidelseshistorie, det har det ikke.»

For ikke alle folkevalgte opplever dette møtet som noe negativt. «På (tettstedet) så er det blant annet en viss kafékultur. Det er viktig. Å høre på pensjonistene på Domus. Jeg har holdt på i 22 år og noe av grunnen til det er at jeg ikke opplever politikerforakt i (kommunen). Folk kommer og prater når de er uenige i en sak, men det er ingen som angriper deg på noen som helst måte.» Det går mye i kaffe og wienerbrød på den lokale kafeen, med politiske diskusjoner attåt, tilføyer en kollega i kommunens formannskap: «Nå har jeg en far som sitter på den samme Domus-benken og der må jeg stå til rette etter at han har vært der og prata om morgenen og hver dag finner de en ny sak å diskutere som de er uenige med oss i. Men det er alright det.»

I kommuner som er litt større forteller de om en annen form for folkelig engasjement og kommuneadministrasjonen er glade for innbyggernes ildfulle protester: «Jeg varmes..., i hele desember, på hvert møte, så er jeg ute og tar imot fakkeltog. Fordi foreldre aksjonerer og protesterer og sier hva de mener om våre vedtak – og det synes jeg er fantas-

tisk. De sitter inne i møterommet med sine vimpler og sine t-skjorter, for å få fram sine poenger – og det er fantastisk.» Hun forteller at de protesterende innbyggerne kan bli rasende for at de ikke får gjennom det de ønsker. Andre ganger, når lokalpolitikerne faktisk sier enige i protestene, blir de veldig fornøyde. «Og det er jo det som skaper hele grobunnen for det ledende demokratiet vi har, nettopp at foreldre på en skole ser at nå må det gjøres noe. De samler seg, aksjonerer og har med barna og går i fakkeltog og kommer ned i borregården her og serverer boller med fakler og er veldig klare, og jeg må stå der og svare. Det er sånn det skal være.»

I en telemarkskommune er det nedleggelse av grendeskoler som setter sinnene i kok hos innbyggerne. Lokalpolitikernes vurderinger møtes med sterk skepsis og ifølge aksjonistene er det mange som ikke engang vil vedkjenne seg sin status som folkevalgte: «Det er mange folk jeg jobber sammen med – som jeg kjenner veldig godt – som aldri har turt å si at de er politikere. Så kommer de og sier at de har sittet i kommunestyret i åtte år, men tør ikke å si hvilket parti. Jeg tror at tidligere var ordføreren og borgemesteren blant de mektigste og klokeste hodene i byen.»

Aksjonistene mener dårlig styring av kommuneøkonomien gjør at færre vil bli politikere: «Så tiltrekker du ikke deg de dyktige folkene for de gidder ikke å jobbe på et sånt belastende sted som blir utskjelt overalt. Det er sikkert ikke morsomt å jobbe i administrasjonen i kommunen i dag, det er ikke sånt du drar fram i selskapslivet og soler deg i glansen av.»

En frivillig mener at alle burde ha en obligatorisk runde i kommunestyret «for da skjønner du hvor vanskelig det er.» Og i en liten kommune

kjenner man som oftest noen som sitter i kommunestyret «og da har de også litt mer ydmykhet overfor de valgene som blir tatt og at kanskje ikke det du brenner mest for får i første runde eller denne gangen. Det er en alright ting med lokaldemokratiet.»

En innbygger mener de små kommunene leverer bedre enn de litt større, gjerne med full barnehagedekning, fungerende eldreomsorg og et godt skoletilbud. «Og de fleste kjenner en del folk som sitter i kommunestyret, så der føler man at man har lokaldemokrati. Her har man ikke det, så kommunestyret er like fjernt som Stortinget.»

De langvarige og komplekse relasjonene mellom innbygger og kommune handler også om at kommunen *er* mennesker. Naboer, venner, kollegaer som representerer den institusjonen som utøver mer makt over våre liv enn noen andre: «Det er følelser i bøtter og spann, det er menneskelige følelser som er sterke. Og så må du si – vi greier ikke få det til. Det er ikke forståelse for det», forklarer en lokalpolitiker.

4.9 Sosial kontroll, overlappende medlemskap og de mange hatter

Høy organisasjonstetthet og overlappende medlemskap har en tendens til å skape sosial kompleksitet av en spesiell type (Vike 2002). Alle har mange ulike roller overfor hverandre. Evnen til å veksle mellom dem er vesentlig for å kunne framstå som troverdig overfor andre, slik at mistanken om skjulte agendaer og usaklighet blir tilstrekkelig redusert til at reell kommunikasjon og samarbeid blir mulig. Dette er særlig viktig i små samfunn, men desto vanskeligere å realisere. I de fleste deler av

verden er det både uønsket og sannsynligvis utenkelig at forvaltning av politisk makt og omfattende tjenesteyting skal skje uten en betydelig distanse mellom beslutningstakere og tjenesteytere på den ene siden, og befolkningen på den andre, siden denne distansen anses som en forutsetning for uhildethet og ressurskontroll. Prisen for dette er alltid at avstanden hindrer en reell sosial binding av makten og forpliktelsen. Store og komplekse (offentlige og private) organisasjoner er som oftest relativt immune mot kontroll nedenfra. Nøkkelen til å forstå hvorfor det sannsynligvis finnes flere og sterkere maktkontroll-mekanismer i norsk politikk enn de fleste andre steder (Sverige og Danmark inkludert) er kombinasjonen av skala (institusjonelt sterke kommuner som samtidig er små og sterkt integrert i lokale samfunn), kompleksitet og sosial kontroll. I fokusgruppeintervjuene er det svært tydelig at deltakerne er involvert i politikk (i ordets videste betydning) i en mengde ulike sammenhenger, og de er vant til å håndtere ulike roller. Å veksle blikk på saker – å betrakte dem fra andre ståsteder enn sitt eget – er noe alle er kjent med og betrakter som normalt. På denne måten blir selv de sterkeste konflikter sjelden fundamentalistiske; når tvisynet nærmest alltid er nærliggende og relevant, er det naturlig og forholdsvis enkelt å være pragmatisk. En annen interessant konsekvens er at evnen til å håndtere formelle rollespill er noe de aller fleste har erfaring med og behersker. I et komparativt perspektiv er det spesielt interessant at denne evnen så konsekvent blir kontrollert og balansert av kravet om å være autentisk (ekte, ikke utvendig og manipulativ). Høy grad av kompleksitet, stor respekt for formell offentlighet, sterke krav om ektehet og samtidig omfattende kunnskap om menneskene som spiller rollene, er en svært interessant kombinasjon. Det er veldig gode grunner

til å anta at den har bidratt sterkt til den sterke legitimiteten kommunen og lokale folkevalgte organer har.

Et avgjørende kjennetegn ved lokal politikk i Norge, og ved kommuneinstitusjonen som sådan, er altså en usedvanlig høy grad av kompleksitet. Betydningen av dette kan knapt overdrives, men det har likevel vært lite utforsket. Følgende dimensjoner ved kompleksitet anser vi som særlig sentrale:

(1) Kommunene er i det store og hele ytterst små, men samtidig forvaltere av et mer variert og omfattende system av ressurser, sakskomplekser og tjenester enn de fleste offentlige institusjoner i den moderne verden.

(2) Kommunene representerer en temmelig unik og ytterst delikat sammenblanding av forvaltning og politikk. Dette har mange interessante konsekvenser, hvorav den viktigste kanskje er at skjønn kommer til anvendelse i de fleste sammenhenger, ofte selv der skjønn formelt sett ikke hører hjemme (spesielt gjennom den nødvendige manipulasjonen av statlig definerte standarder).

(3) Kommunen mangler klare grenser, og er en integrert del av sine egne omgivelser.

(4) Kommunen er generalist og universalist samtidig. Disse to egenskapene henger nøye sammen, og skaper et svært omfattende grensesnitt mot omgivelsene med mulighet for en mengde ulike kontakt- og påvirkningsformer. Det viktigste her er likevel at det vi har kalt *likhets-skapende fellesskap* i sivilsamfunnet i så høy grad har inspirert kommunens sosiale og kulturelle form. Universalistfunksjonen gir en institusjonell forsterkning av disse formene og bidrar til at kommunen i rea-

liteten får en solidaritetsdannende funksjon (som synes å bli tatt for gitt).

(5) Kommunen tar opp i seg de fleste lokale og nasjonale konfliktlinjer samtidig. Fordi disse overlapper hverandre i så høy grad, skapes et komplekst mønster av saksbetingete konflikter, allianser, lojaliteter og identiteter, så vel politisk som administrativt. Spissformulert betyr dette at det oppstår en mengde konflikter som samlet sett har en tendens til å utlikne hverandre og gir sterke incentiver til å inngå kompromiss. Dette fenomenet har mange interessante sider, men vi skal her bare understreke hvordan det bidrar til å skape det vi kan kalle ”den politiske person” i lokalpolitikken. Den kjennetegnes av et stort repertoar av roller, og inngår i en mengde relasjoner til andre.

Disse fem dimensjonene ved lokalpolitisk kompleksitet bidrar til å illustrere hvorfor kommuneinstitusjonen er så godt egnet til å absorbere ansvar og påta seg forpliktelser. Den gjør dette i hovedsak på fire måter: som forvalter av delegert myndighet fra den sentrale stat, som talefører for lokale interesser, som forhandlings- og beslutningsarea og som tjenesteyter. Dette bidrar ikke bare til å skape en høy grad av funksjonell kompleksitet, men også et multidimensjonalt sett av kriterier for å foreta vurderinger og etablere definisjoner. I motsetning til de fleste andre moderne institusjoner er kommunens oppgave å forvalte omfattende og økende forpliktelser på grunnlag av premisser den har liten kontroll over. Oppgaven med å forene ambisjonen om universell velferd på den ene siden (som innebærer en sterk orientering mot behov som skal imøtekommes), og økonomisk kontroll på den andre (som krever avgrensning av etterspørsel), er det mest åpenbare eksemplet på dette. En annen måte å illustrere dette på er å peke på utfordringen

med å forene politikk, økonomi, tjenesteyting og kvalitet. Hver av disse funksjonene rommer premisser som ofte konkurrerer med hverandre. Når de gjør det, er det avgjørende at konfliktene som oppstår ikke mobiliserer eksklusive grupper (for eksempel administrasjonen mot politikere, begge mot tjenesteyterne og brukerne, sektorpolitikere mot formannskapspolitikere etc.) på samme måte i alle saker.

Et av kommuneinstitusjonens viktigste og mest unike kjennetegn er altså den radikale rolleoverlappingen som foregår innad så vel som i relasjon til omgivelsene. Det er fire grunner til at vi legger avgjørende vekt på dette i denne sammenhengen. Den første er at det langt på vei kan forklare hvordan denne institusjonen skaper unike betingelser for å løse konflikter, men også å håndtere det fundamentale dilemmaet mellom de uformelle relasjonene kommuneinstitusjonen er forankret i på den ene siden, og de høye kravene til formell integritet på den andre. Den andre er at erfaringen med å ha en mengde hatter på samtidig, og å vite at de fleste andre også har det, synes å bidra til sterk tillit (slik vi definerte tillit ovenfor, som positiv og negativ), ”dyp” læring og sterk sosialisering. I komparativt lys er det oppsiktsvekkende at komplekse byråkratier kan fungere i svært små samfunn der verv, embete, naboskap, slektskap og økonomiske roller i praksis ikke kan skilles helt fra hverandre. Den tredje grunnen til å fokusere så sterkt på kompleksitet i denne sammenhengen er den vi var inne på ovenfor: Den synes å være spesielt godt tilpasset evnen til å absorbere og dele ansvar, og til å redusere transaksjonskostnader til et minimum. Den fjerde og siste angår egalitarianisme. Sterk kompleksitet av den typen vi har beskrevet her skaper ikke nødvendigvis likhet, men den kan under visse betingelser (når den ikke fremmer motsatte kvaliteter, som korrupsjon, avhengig-

het, mistillit og byråkratisk kynisme) skape en sosio-moralsk orden der folk behandler hverandre (i kraft av sine roller) som systematisk likeverdige og underlegger alle identiske moralske krav og (uformell) moralsk kontroll.

Alle de kulturelle og institusjonelle dimensjonene ved kommunenes virksomåte og funksjon er resultater av en langvarig og gradvis utviklingsprosess. De er i liten grad produkter av bevisst planlegging, men mer biprodukter av etterkrigstidens velferdsstatsekspansjon som skjedde i en allerede etablert institusjonell økologi. I løpet av de siste tiårene har kapasitetsproblemet satt de fleste av dem på nye og alvorlige prøver. Dette skyldes ikke ressursknappheten i seg selv – som ikke er et nytt fenomen – men den nye arbeidsdelingen mellom den sentrale staten og kommunene, og de uplanlagte effektene av den. Dette kan oppsummeres som følger: Den sentrale stat har påtatt seg en langt viktigere rolle i formuleringen av ambisjonsnivået. Samtidig har den formalisert ambisjonene og oversatt dem til rettigheter eller rettighetsliknende tjenester. Kommunens rolle som utøver av statlige bestillinger er entydiggjort. Et omfattende tilsynsapparat er etablert for å overvåke statlig definerte standarder. Kommunenes organisasjonsutforming skjer i stadig større grad ut fra behovet for økt linjekontroll og uforbeholden lojalitet oppover.

Dette har fått omfattende konsekvenser. En av de viktigste er at kommunens mulighet til å utnytte den særegne kompleksiteten – og dermed fleksibiliteten – til sin egen fordel, er betydelig redusert og i mange tilfeller blitt et stort problem, til tross for at den fortsatt bidrar sterkt til å gjøre kommunale tjenester mer tilgjengelige enn de ellers ville vært. De funksjonene som derimot er avgjørende styrket er for det første kom-

munenes evne til å sette grenser for ressurslekkasje, og for det andre evnen til å overvåke seg selv i henhold til statlig definerte standarder. På denne måten dras kommunene i to motsatte retninger. Flexibiliteten tas i bruk i fullt monn for å svare på velferdsstatens krav om universalisme og tilgjengelige tjenester. Avgrensning skal og må gjennomføres økonomisk, men det kan ikke brukes som argument for å ekskludere grupper med behov for tjenester det ikke finnes ressurser for å imøtekomme. Spissformulert kan dette oppsummeres i to typer motsetninger:

Den sentrale statens velferdsambisjoner er formulert innenfor rammen av det vi kan kalle *utopisk tid*. De er framtidige mål. Men når de tar form som rettigheter, skiftes innrammingen til *samtidig tid*. Kommune-ene er imidlertid alene om ansvaret for at ambisjoner som er formulert i utopisk tid ytes *her og nå*. Dette gir opphav til det vi har kalt ansvarsoversvømmelsen i velferdsstaten. Det nye er at det er skapt radikalt forskjellige måter å snakke om statlig og kommunalt ansvar på. Aksepten for tjenester som er fraværende eller dårligere enn forutsatt – tjenester som framstår som rettigheter, men som i realiteten er intensjoner for framtiden; noe det er ønskelig å yte når det en gang finnes tilstrekkelig ressurser – er i prinsippet borte. Den sentrale staten er alene om å kunne bruke den utopiske tiden som referanse, og forholder seg ikke til ansvarsoversvømmelsen, men til ett avgrenset område av gangen.

Rettighetsorienteringen, formelle tjenestestandarder og tilsynsapparatet har ført til en omfattende prioritering av arbeidet med prosedyrer og indikatorer. Den viktigste konsekvensen av dette er neppe at ressurser og kompetanse overføres fra arbeidet med selve tjenestene, men at det forsterker kommunenes dilemma og undergraver deres evne til å be-

grunne sin egen utilstrekkelighet. Formaliseringsprosessen er løsrevet fra den grunnleggende motsetningen mellom ressurser og ansvar, og truer med å skape en ”som om-virkelighet”, løsrevet fra politikk og ansvar. Dette har bidratt avgjørende til at formelle indikatorer på tjenestekvalitet har blitt politisert og sterkt byråkratisert (dobbelarbeid), og til at en mengde ulike aktørers vilje til å påta seg reelt ansvar for å imøtekomme behov er sterkt redusert. Videre har det skjøvet en rekke sentrale prioriteringsutfordringer under bordet. Når kommunene tvinges til å redusere nivået på tjenestene, må det skje uoffisielt, og ingen kan straffet påta seg ansvaret for dette.

Et av de viktigste kjennetegnene ved den politiske, multifunksjonelle kommunen er kompleksitet – og sannsynligvis en høy grad av fleksibilitet. Dette henger blant annet sammen med at de involverte aktørene har en mengde ulike roller, og er i stand til å veksle forholdvis enkelt mellom dem. Dette innebærer at få konflikter blir enerådende, at ulike konflikter involverer vekslende fronter, og at det blir praktisk mulig å dele ansvar. Dette står i motsetning til den entydiggjøringen som statlig styring i økende grad har skapt. Den har til hensikt å klargjøre ansvar, men en utilsiktet effekt er at den avgrenser ansvar, gjør rollene mindre fleksible og desentraliserer ansvaret snarere enn å legge til rette for å dele det.

4.10 ”Alle” er deltakere

Konsekvensene av den særegne kombinasjonen av institusjonell styrke, liten skala og sterke tillitsnettverk i lokal politikk, er omfattende og interessante. Det er på ingen måte selvsagt at de er så nær forbundet og

ser ut til å forsterke hverandre gjensidig. Den viktigste konsekvensen er at svært mange trekkes direkte og indirekte inn i det kommunepolitiske universet som ”ansvarlige deltakere”. Vi legger ikke noe normativt i dette, men ønsker å synliggjøre at siden måten ansvarlighet defineres på i kommunalpolitiske organer ofte skiller seg radikalt fra måten utenforstående tenker om politikk på, er det interessant å slå fast at dette skillet likevel er så marginalt når det kommer til stykket. Det skyldes sannsynligvis at kommunen som institusjon har en sterk evne til å absorbere potensielle utenforstående som deltakere (direkte eller indirekte) og å formidle prioriteringsutfordringer til de som eventuelt er mer opptatt av enkeltsaker. Fordi kommunens ansvarsportefølje har en så allmenn oppslutning, får slike mekanismer stor effekt. Det er knapt noen som ønsker å beholde grendeskolene på bekostning av barnevern eller eldreomsorg, og prioriteringsutfordringene som politiske deltakere innrulleres i kan derfor foregå på premisser de aller fleste deler. Det faktum at kommunene i Norge i så eksepsjonelt høy grad er integrerte deler av lokale fellesskap, har store konsekvenser. Det er ikke urimelig å hevde at legitimitet i lokaldemokratiet først og fremst demonstreres av det påfallende fraværet av fremmedgjøring, identitetspolitisk mobilisering og fundamental konflikt. Konfliktnivået er riktignok ofte svært høyt, men de aller fleste konflikter kanaliseres gjennom eller i forbindelse med kommunale organer. Svært få er motivert av behovet for beskyttelse og/eller forskansning. Enda færre er i tvil om at det politiske hovedproblemet er at kommunene gjør for lite. En annen viktig side ved dette er at kommunens evne til å absorbere konflikter i sine omgivelser – og dermed innrullere deltakere – også bidrar til å eliminere den potensielt negative effekten av store sosiale forskjeller i befolkningen, for eksempel knyttet til klasse. Kommunalpolitiske arenaer (og arenaer

i randsonen) er relativt lett tilgjengelige, og de gir rom for at deltakere som i utgangspunktet preges av dyp skepsis og fremmedhet overfor ”byråkrati”, ”bedrevitere” og ”etablissementet” faktisk får roller å spille. Dette er nært knyttet til de kulturelle kodene som dominerer på disse arenaene. Til tross for at arenaene selvsagt er styrt av hierarkiske og i noen grad elitistiske prinsipper, er kodene påfallende egalitære og bærer preg av at grunnreferansen til syvende og sist er antall stemmer det er mulig å mobilisere. I et sammenlignende perspektiv er det svært interessant at kommunalpolitiske arenaer i Norge likner så mye på frivillige organisasjoner. Deres evne til å tolerere ulike måter å delta på, og å skape verdige deltakere relativt uavhengig av formell status, er betydelig.

Dette resonnementet bygger på en observasjon vi har gjort gjennom hele intervjurunden i prosjektet. Vi har samlet folk som er veldig forskjellige, men som anerkjenner hverandre som likeverdige samtalepartnere, og som yter denne anerkjennelsen som en kontinuerlig og gjensidig gaveutveksling.

4.10.1 Empiriske fortellinger VI

«Hvis du spør så sier de jo oftest ja»

etatsleder

Ildsjelen er en kjent figur, akkurat som dugnaden er et velkjent fenomen i Norge. Det er kanskje en nabo, foreldrene til en klassekamerat eller en aktiv bestemor som står på, trutt og jevnt, og som til gjengjeld

blir beundret og bæret for sin innsats og sine talenter, det være seg organisering av det lokale lilleputtlaget, tombola på eldresenteret eller vedlikehold av den gamle grendeskolen. I en østlandskommune har frivillig arbeid for eksempel gitt seg utslag i to nye idrettshaller. «Det er ikke kommunen som har bygget, det er idrettsforeningen som står for den, der er det en stor dugnadsånd», forteller en av lokalpolitikerne. «De hallene er viktige, for skulle den gjelda bli lagt oppå den gjelda kommunen har fra før så...»

Det er gjerne den uselviske innsatsen som står i fokus når man tenker på ildsjelens virke. Å legge ned endeløse timer til fellesskapets beste, uten noen form for materiell kompensasjon, uten å opparbeide seg annet enn en form for unik anerkjennelse og ydmyk prestisje – gir det mening i dag?

En lokalpolitiker har gjort seg sine erfaringer: «Når en skal ta opp dette med idrett, der er det utrolig mye ressurskrevende personer som er engasjert. Og de er nok i en del sammenhenger en pressgruppe. Fordi det er folk som virkelig har ressurser. Men det er ikke dermed sagt at det er feil. Jeg mener ikke det. Men det er utrolig hvordan de klarer å påvirke oss, det har hvert fall jeg opplevd.»

Skolenedleggelse i et lokalmiljø kan gjøre aksjonister av nyinnflyttede grendeboere. Som pressgruppe er de opptatt av å bevare grendeskolen fordi den også har vært sentral i forhold til dugnadsprosjektene i bygda. «Som i (nabobygda) er foreldrene spredt på fire forskjellige skoler og gir kreftene sine der. Før var alle i bygda og man kunne gjøre ting hele tiden, også på dagen, hele samholdet for det sosiale miljøet. Det er sant det som det står i kommuneplanenes samfunnsdel, at skolen er limet.» Aksjonistene etterspør om politikerne virkelig *tror* på sine egne

fine ord og vendinger. «Når i tillegg alle samholdsritualene som eksisterte før, de som var med på å binde bygda sammen, som 17. mai og julefeiring og alt det er fjernet og er på hver sin skole, da blir det heller ingen samhandling (i bygda).»

Dugnaden beskrives som viktig både for fellesskapet og for enkeltpersoner som får hjelp og som hjelper – men en stram kommuneøkonomi får ofte skylden for at fellesprosjekter ikke prioriteres. Samtidig har folks forhold til penger versus innsats endret seg. «Jeg hører signaler i idrettslaget fra folk: hvis de kan betale så er det greit. I stedet for å komme med en kake så betaler vi 100 kroner til kakelotteriet, og det er ganske billig i stedet for å stå og selge lodd et par timer. Så jeg har et bestemt inntrykk av at dugnadsinnsatsen har gått ned, eller er på vei ned», forteller en som jobber frivillig med idrett og barn. Her er de redde for at den frivillige energien skal avta: «Jeg tror vi har det så bra i utgangspunktet. Uansett hvem som regjerer, vi har det veldig bra i Norge sammenliknet med andre land og da blir det ikke så viktig for oss å engasjere oss. En engasjerer seg mer hvis det handler om å dekke primærbehovene sine. Vi er mettet på en måte, og nesten uansett hvem som sitter i førerstolen, så får vi jo det vi har behov for.»

Mange peker på andre årsaker til at frivilligheten går ned – som når all innsats går inn i en evig søkeprosess eller når resultater av dugnadsinnsatsen må driftes gjennom frivillig arbeid. Som en av de som var med på å bygge idrettshallene i østlandskommunen påpeker: «Det gjelder både kommunale og statlige ting som er i underskudd, det er mye dugnad i et samfunn. Fra gammelt av så var det kanskje enklere å tenke dugnad, da var ikke driftsmidlene så ... det trengtes ikke så mye som det trengs i dag».

En foreldrerepresentant fra barneskolen i samme kommune foreslår at de statlige overføringene heller tilpasses endrede lokale forhold, slik at prosjektmidlene legges inn til noe mer fast, «som faktisk kommunen får fordi det skal brukes til de frivillige i kommunen, organisasjonslivet i kommunen. I stedet for å si at ”ja, det er masse prosjekter, søk på det og det, så skal du få penger”. Men det blir så tilfeldig, du får ikke noe system i det.» En frivillig rundt bordet i kommunehus stemmer i: «Vi kan søke om prosjekter og holde på en 4–5 måneder, så er potten tom. Og det eneste det medfører for oss i idrettslaget er mer dugnad. (...) Penger får vi, men hva gjør vi når vi er ved veis ende?»

En representant for FFO i et kommunalt råd for funksjonshemmede mener politikerne må vite å utnytte de godene de har å spille på: «Det sitter mennesker rundt om som er villige til å gjøre en innsats, og som gjør en stor innsats, det går på alt fra lekselesing til kjøring av mat – alle slike ting. Det er veldig mye de frivillige organisasjonene kan gjøre uten at det skal betales lønn, men at de rett og slett kanskje får dekket bilkostnader eller et eller annet i den stilen der.»

Det er flere av eldre-representantene i en vestlandskommune som snakker om eldrebølgen og hvordan den vil tvinge fram nye former for frivillighet: «Det er så mange spreke 70-åringer, og 80-åringer for den saks skyld, som gjerne vil gjøre en jobb. Og man kan gjøre mye der, både i skole og helse, som man ikke behøver å være fagmenneske for å gjøre.»

Dilemmaet med ansatte som strekker seg lengre enn det som godt er for å gi omsorg utover det faglige, er spesielt tydelig i den kvinnedominerte syke- og eldreomsorgen. En representant fra et kommuneformannskap beskriver det slik: «Det er jo dette med den menneskelige kontakten,

som går utover det en sykepleier og en hjelpepleier kan gi, de kan ikke klare alt dette her for de må jo gjøre jobben sin. Dette med å kunne ha noen å snakke med, det er helt umettelig det behovet. Det å ha disse frivillige som kommer innom og sitter kanskje en time innimellom og drikker kaffe, det er gull verdt det.»

Men frivilligheten har også en slagside. Mange er skeptiske til at grensene mellom frivillig arbeid og lovpålagte kommunale oppgaver blir utvisket: «I Røde Kors gjorde vi en god del av arbeidsoppgavene sammen med kommunene og vårt anliggende da var å passe på at kommunen ikke krevde så mye at vi gjorde det som egentlig var et kommunalt ansvar. For kommunen ville gjerne dytte mest mulig over på det frivillige apparatet som Røde Kors kunne betjene. Så her måtte vi hele tiden være politi og på vakt», forteller en eldre-representant.

Kommunens lovpålagte oppgaver kan i mange tilfeller ses på som en forlengelse av gavebytterelasjoner i det frivillige organisasjonslivet, og med en stram kommuneøkonomi kan grenseoppgangene være gjenstand for kontinuerlig forhandling: «Sei det så vi det når det gjaldt arbeid med flyktninger i (byen), der vi gikk sammen med kommunen i å opprette noe som vi kalte for flyktningguiden der en norsk person fikk tildelt en person som hadde vært i Norge i mindre enn to år. Og vi forlangte at kommunen skulle betale en andel av dette til Røde Kors og det satt forferdelig langt inne å få til.» Hun mener det hele tiden ligger under at kommunen gjerne vil dytte noe over på de frivillige slik at de skal slippe å betale for det selv.

En eldre-representant velger å se framover: «Om 20 år så må de (eldre) sikkert begynne å betale mer og gjøre mer fordi samfunnet ikke har råd til å betale. Men denne fasen fram til at du skal bli tatt vare på der

burde samfunnet klare å få til en bedre koordinering av frivillige organisasjoner, for det er en enorm kapasitet. Og alle er vi glade i hverandre, ingen ønsker hverandre i utgangspunktet noe vondt, så jeg er overbevist om at dette med privat organisering og frivillige organisasjoner i samarbeid med kommunen, der ligger det et betydelig potensial. Vi er pokker nødt til å gjøre det. For vi må få det til å fungere.»

4.11 ”Den norske syke”: den lammende ansvarligheten

I våre intervjuer har vi fått tilgang til mye sterk kritikk av både statlig og lokal politikk, men et avgjørende kjennetegn ved slik kritikk er at den sjelden følges opp av et ønske om å beskytte seg mot statlig og kommunal makt. Kritikken retter seg særlig mot to forhold: utilstrekkelige tjenester og en grunnleggende forvirring om hvem som har ansvar for hva. Knyttet til denne uklarheten er også en tendens – som utvilsomt er farefull dersom den er økende – til at politikk assosieres med hykleri og et motiv om å gripe makt for å kunne rømme fra ansvar. Dette må ses i sammenheng med velferdsstatens voldsomt sterke vilje til å påta seg forpliktende ansvar for befolkningen, og de betydelige uklarhetene som er skapt når det gjelder forholdet mellom kommunenes kapasitet og deres evne til å unngå å ta ansvar. Kommunene selv praktiserer et aktivt dobbelt bokholderi i dette fundamentale spørsmålet. Deres beskjed til befolkningen er ofte en versjon av ”intet nytt fra vestfronten” (”våre tjenester er *ikke* mangelfulle”), mens de overfor statlige myndigheten understreker at kapasitetskrisen er betydelig, og at den forsterkes. Kommunal politikk kjennetegnes derfor til dels av en

”som om”-virkelighet der det er allment erkjent at en del av tjenestene er utilstrekkelig, men det er illegitimt å snakke om det. Dette kan forstås som baksiden av den medaljen vi har omtalt ovenfor, og er nært knyttet til vår oppsummerende diskusjon under punkt 4.6. Evnen til å absorbere ansvar og dele det på alle aktører, alle funksjoner og alle ledd i organisasjonen bidrar til at institusjonen framstår som stadig mer uklar, mindre transparent og dårlig rustet til å besvare spørsmål om ansvar, tjenestemengde og tjenestekvalitet.

Hvis kommuneinstitusjonen er det nordiske politiske eksperimentets grunnvoll, er kompleksitet dette eksperimentets nest viktigste kjennetegn. Som vi har nevnt er kommunen en absorberende instans; nesten alle nyskapingene som velferdsstatens ekspansjon har ført med seg har realisert i kommunal regi. Men dette gjelder ikke bare de nye formene for ansvar som har fulgt av velferdsstatlige reformer; også selve styringsformene har blitt absorbert av kommunene. På en særegen måte har disse styringsformene, som i mange tilfeller er lagt til på ulike tidspunkt uten spesiell tanke på de som var der fra før, virket additive. De har i liten grad erstattet hverandre, men blitt lagt ved siden av hverandre og praktisert samtidig. Styringsmessig sett er derfor norske kommuner i en viss forstand hyperkomplekse. Ikke bare er styringsformene forskjellige, de står også i en del tilfeller i direkte motsetning til hverandre. Litt løselig sagt er kommunene blant de ytterst få moderne organisasjoner som er satt til å gjør en rekke motsatte ting samtidig (for eksempel gjennomføre avgrensning for å redusere avgifter, og samtidig være forpliktet til å imøtekomme stadig flere omfattende behov). Det gjenspeiler den sentrale statens spesielle egenskaper i den universelt orienterte velferdsstaten. Som de fleste andre stater har den store ambisjo-

ner, mens den skiller seg fra de fleste andre ved at den har forpliktet seg langt sterkere og langt mer konkret. Den er fundamentalt behovsorientert, og rommer ingen legitime mekanismer for å avgrense seg fra den økende etterspørselen som følger naturlig av politisk vedtatte ambisjoner. Den er derfor langt mer bundet og utsatt for at befolkningen tar dens ambisjoner og rettighetsformuleringer helt bokstavelig. Det grunnleggende dilemmaet er at det uløste motsetningsforholdet mellom ansvaret og de tilgjengelige ressursene ikke gjør det mulig å fjerne forpliktelsen som ligger i ansvaret ved å abstrahere og formalisere det; noen må ta det. Kommunene overtar dilemmaet og er i stand til å leve med det, på måter vi ennå ikke helt kan forklare. Det samme gjelder for styringssystemene som følger med. Kontrollsystemene som skal ivareta kvaliteten og mengden av tjenestene er omfattende, men det er stor usikkerhet om hvilke som skal forstås bokstavelig og hvilke som er ment mer billedlig, og like usikkert hva rett til en bestemt tjeneste betyr i relasjon til at kommunen ikke har ressurser til å innfri den.

Denne formen for kompleksitet skaper et mangfold av styringskriterier og noen dype selvmotsigelser. Den skaper også mange typer roller som er vanskelig å forene. Lojaliteten overfor de hjelpetrengende versus lojaliteten til budsjettet er en av disse, og ulike versjoner av slike motsetninger kan man observere på alle nivå i kommunen. Sykepleieren kan og bør i mange situasjoner trosse sin egen leder og/eller kommunestyret, med loven og etikken i hånd. Vi har i flere tidligere arbeider utforsket dette fenomenet og vært opptatt av at det på sikt truer med å ødelegge velferdsstaten – og lokaldemokratiet og kommunen aller først – innenfra. Noe annet virker ulogisk. Men hvis vi snur på flisa og virkelig undersøker mer systematisk hvordan kommunen er i stand til å

leve med slike tilsynelatende grunnleggende selvmotsigelser, og hvordan de kanskje gjør dem enda sterkere, kan vi inspirere nye forsknings-spørsmål med adskillig praktisk relevans. I vår diskusjon om betydningen av kryssende konfliktlinjer i norsk lokalpolitikk, og den kapasiteten dette har for å gi aktører som er uenige med hverandre innsikt i hverandres verden, har vi vært inne på en slik mekanisme. Kanskje nettopp den massive ukklarheten om hvem som har ansvar for hva i den norske velferdsstaten skaper en enestående evne til å dele ansvar på måter som er produktive, men uoversiktlige. Antakelsen kan gis mye empirisk støtte. Kommunen er en av de få moderne institusjoner vi kjenner som kontinuerlig er på utkikk etter ansvar som kan ivaretas bedre. Dette henger sammen med institusjonens relative grenseløshet – den er i spesielt høy grad en del av sine egne omgivelser – og i tillegg det faktum at den representerer en siste instans. Andre institusjoner som deler ansvar med kommunene, som for eksempel sykehus, NAV, det statlige barnevernet og en rekke private aktører, har i langt større grad avgrenset seg fra behovet for å respondere umiddelbart, og har køordninger som hindrer overbelastning. Det er karakteristisk at det nettopp er kommunene som overtar de mest komplekse oppgavene der de sterkeste, mest langvarige og mest kostbare forpliktelsene er innbakt.

Hvis denne antakelsen om ansvar er fruktbar, kan den også anvendes på flere områder. Et av disse angår det vi ovenfor kalte *evnen til relativisering*. Å ta ansvar innebærer ikke bare å være forpliktet nok til ikke å sette grenser for egen involvering og dermed overlate ansvar til andre, men også å gjøre tilpasninger som gjør det praktisk realiserbart. Denne er i ferd med å bli en stadig større utfordring i velferdsstaten, og kan

beskrives i doble termer. I én forstand handler det om å forene ord og handling eller ideal og virkelighet, i en annen dreier det seg om å gjennomføre nødvendige prioriteringer. Når vi velger å bruke ordet relativisering er det fordi dette alltid er et spørsmål om å gjøre ulike standarder relative til hverandre. Forholdet mellom en ideell standard for tjenestenivå, mengden av en viss tjeneste eller tilgangen på den på den ene siden, og det budsjettet og kapasiteten faktisk tillater, er kanskje det tydeligste eksemplet på dette. Når sikkerhetsstandarden på en oljeplattform er truet, er det stor sannsynlighet for at arbeidet stanser. Dersom leger i et sykehus mener de ikke får tid nok til operasjoner, effektiviserer de ikke operasjonene, men setter folk i kø. Når politiet ikke har kapasitet til å undersøke piratbussvirksomhet ved Torp Flyhavn, som får det ordinære busstilbudet til å kollapse, lar de være inntil videre.

Mange kommunale tjenester følger en annen logikk. Der er kravet om at tjenestene skal ytes selv om midlene er for knappe langt sterkere. Når tjenestenes standard og mengde ikke er absolutt, men i praksis fleksibel og relativ til ressursmengden, kan vi altså snakke om relativisering. Hvor sterk denne tendensen er, er imidlertid også avhengig av andre ting, som for eksempel folkevalgtes og ansattes vilje til å strekke seg et stykke lenger for at prosessen ikke skal føres for langt. Men evnen til relativisme er etter vår erfaring noe de fleste aktørene i kommunen besitter. Konsekvensene av dette er mange, men en av dem er altså at fleksibiliteten er stor. Det ville den neppe vært hvis bare en part hadde denne fleksibiliteten, eller ble tvunget til det – det vil i praksis si sånn det er i relasjonen mellom staten og kommunene. Når alle deler den, blir evnen til å absorbere ansvar veldig stor, og en høy grad av forpliktelse lar seg opprettholde nesten uansett.

Ovenfor introduserte vi den observasjon at styringssystemene i norsk offentlig forvaltning, og i kommunene spesielt, har en additiv karakter. De legges oppå hverandre og kommer oftere i tillegg til enn som erstatninger for hverandre. Igjen er ytterpunktene mellom velferdsstatens tidlige institusjonaliserte universalisme på den ene siden, og avgrensningsteknikkene som er introdusert gjennom Ny Offentlig Styring på den andre. I tillegg til disse to prinsippene, som krever at tjenestene skal nå alle som har behov for dem samtidig som budsjettene skal tjene som den absolutte referanse, har vi fått en sterkt økende oppmerksomhet mot tjenestestandard og brukerrettigheter. Når disse prinsippene blir til systemer og realiseres i organisasjonsstruktur og handling, får vi en rekke roller som i en og samme organisasjon i prinsippet er vanskelig forenelige. Sammen med disse rollene får vi ulike blikk og perspektiver, og ulike betingelser for å vinne fram med ett framfor andre. Ovenfor illustrerte vi dette fenomenet med relasjonen mellom organisasjonslojalitet og brukerlojalitet. På 1990-tallet ble gjennomgående representasjon gjennomført i norske kommuner, og det førte til at langt flere folkevalgte enn før prioriterte hensynet til "helheten". I praksis betyr dette i hovedsak og primært budsjettet. Sektorpolitikere ble det på den måten færre av, og dermed også færre advokater for brukere. Logisk sett er dette problematisk fordi brukeradvokater tradisjonelt representerte en institusjonell garanti for at behov ble imøtekommet selv om de formelt ikke var rom for det. Gjennomgående representasjon, et sterkere fokus på budsjettdisiplin og en sterk lojalitet oppover (til helheten, budsjettet og rådmannen) legger til rette for å redusere overveldende forpliktelse. Det oppmuntrer en praksis som er helt vanlig i moderne organisasjoner, og som virker logisk: å etablere terskler for tilgang på tjenester som er høye nok til at etterspørselen blir redusert. For å hind-

re at dette skal skje, er ikke brukeradvokaturet som mulighet blant de som erfarer behovene og imøtekommer dem i praksis gjenreist; i stedet er det utviklet et omfattende apparat utenfor selve tjenesteyterinstitusjonene som skal sikre standarder og overvåke brudd.

Muligheten for å korrigere faktisk brudd er derimot ikke kvalitetssikret eller institusjonalisert på samme måte. Derfor har det oppstått en intens formell samtale om dette som foregår hinsides tjenesteyternes praktiske virkelighet. Faren for at dette fører til en omfattende formaliserings- og dobbeltarbeidsspiral der kontroll av kontroll erstatter praktisk orienterte tjenesteytingssystemer og deres evne til å heve kvalitet, øke kompetanse osv., er overhengende, men det er likevel ikke det sentrale for vårt analytiske formål her. Hensikten er å vise at det foregår en hel rekke vurderinger av helt sentrale forhold ved kommunens virksomhet som det ikke bare er uenighet eller uklarhet om, men hvor motsatte kriterier brukes samtidig og konkurrerer med hverandre. Det er oppsiktsvekkende at kommunene kan leve med dette, og at de til tross for dette ser ut til å fungere så godt. Det må ha noe å gjøre med at de er godt i stand til å håndtere kompleksitet. Det er igjen oppsiktsvekkende at dette i så liten grad skjer ved at noen aktører tar innersvingen på andre, og at kommunen som sådan ikke er blitt mer preget av autoritær lederstil og splittelse mellom grupper som kan overvelde hverandre med ansvar. Derfor er det igjen rimelig å anta at forklaringen ligger i at alle deler de samme dilemmaene og er flerspråklige – med andre ord kompetente innenfor alle eller flere styringsspråk samtidig, og at de i praksis kan brukes om hverandre og på den måten supplere og utfylle hverandre. Det siste er en harmoni-orientert form for forklaring som kan suppleres med følgende: dersom de ulike systemene ikke eies av

konkrete grupper eller lag i organisasjonen, men skaper ulike kryssende og overlappende interesser, virker de ikke bare utliknende på makt, men de styrker også evnen til å leve med kompleksitet. Det ligger i denne kompleksitetens natur at ikke ett perspektiv eller ett styringssystem blir enerådende. ”Alle” ser ut til å ta de fleste former for ortodoksi med en klype salt uten å bli kynikere. Det er for eksempel påfallende at statens og tilsynsmyndighetenes standarddefinisjoner faktisk har skapt en ”som om”-verden i norske kommuner snarere enn en utvetydig tvangstrøye. Dersom de skulle tas helt bokstavelig, ville kommunene trolig kollapse forholdsvis raskt. Når de ikke tas helt bokstavelig, kan de faktisk komme til nytte. Men å unnlate å ta dem helt bokstavelig blir et grunnleggende problem dersom brukere, den sentrale staten og tilsynsmyndighetene i økende grad gjør dette samtidig. Da må motsetningen mellom ressurser og ansvar spilles over til mindre synlige arenaer og andre språkformer. Det politiske språket blir mer preget av intensjoner, abstraksjoner og planlagte organisasjonsreformer, mens forvaltningen beskytter seg med formalia og blir mer utilgjengelig.

5. Fra egalitarianisme til hierarki?

De temaene vi har diskutert her, bygger på erfaringer fokusgruppedeltakerne har hatt som politiske deltakere i ulike sammenhenger. Disse erfaringene er i enkelte tilfeller positive, men som oftest negativt formulert (som kritikk), og de er sjelden artikulert i de termene vi for analytiske formål anvender her. Undersøkelsen av disse erfaringene gjør det for eksempel mulig for oss å se konturene av sentrale verdier, forholdet mellom dem, hva de betyr i konkrete sammenhenger, premissene de er formet på grunnlag av, hva som tas for gitt og hvilke utfordringer fokusgruppedeltakerne ikke fester seg ved. Det viktigste av alle disse premissene er at politiske verdier henger uløselig sammen med at politikk erfares lokalt, og at den sentrale staten knapt oppfattes eller omtales som noe i seg selv – bortsett fra som en garantist som verdighetsfremmende likhet på de sentrale tjenesteområdene, og dermed for rettferdighetsagent. Det er karakteristisk at de fleste av fokusgruppedeltakerne som mener at kommunale tjenester er helt utilstrekkelige, ikke primært ønsker seg en sterkere stat, men mer ressurser til kommunene. Men ytterst få synes å være oppmerksomme på de mulige bi-effektene av den pågående sentraliseringen av makt i skole- og velferdspolitikken, og den parallelle desentraliseringen av ansvar. Egalitarianismen i lokale tillitsnettverk og den mulighet for sosial kontroll og korreksjon av makt den har skapt overfor og i kommuneinstitusjonen kan raskt undergraves dersom mer robuste hierarkier som springer ut fra sentrum etableres i stedet. Denne observasjonen er i slekt med vår kommentar

ovenfor om den underutviklede liberale frihetsideen. Den blir ikke utvidet til å tematisere det faktum at tilgjengelige, ansvarlige og påvirkbare byråkratier, og reelle muligheter for å delta i styringen av myndige, lokale institusjoner hviler på spesielle forutsetninger som kan tenkes å være skjøre.

Vi har i denne analysen av likhets- og frihetsverdier – og framfor alt betydningen av lokal tilpasning – i norsk politikk lagt stor vekt på at kommuneinstitusjonen spiller en avgjørende og undervurdert rolle for vedlikeholdet av folkestyret og velferdsstaten, slik vi kjenner det/den så langt. Effektene av den utviklingen vi nå befinner oss inne i, er på en og samme tid helt uklare, men samtidig godt kjent. Med dette mener vi særlig at sentraliseringen av velferdspolitikken, som former folkevalgtes og andre borgeres erfaringer med politiske verdier mer enn noe annet, er et uttrykk for politiske valg som svært få har undersøkt de mulige konsekvensene av. En slik innfallsvinkel åpner for en større undring omkring hvilke sosiale, kulturelle og institusjonelle betingelser som kreves for at ikke befolkningens opplevelse av å få frihets- og likhetsverdier realisert, blir undergravet i forsøket på å gjøre det gode. Vi har vært opptatt av at mange av disse er å finne i velferdsstatens sterke kommunale forankring. Siden de i høy grad tas for gitt, oppfattes de lett som naturlige, og de lar seg dermed lett ødelegge. Vi har valgt en del uortodokse spørsmål for å kaste lys over dette. Hvorfor har ikke kommunene kollapset under presset fra den omfattende ansvarsoversømmelsen? Hvorfor har ikke lokale folkevalgte blitt klovner i befolkningens øyne når de ikke er i stand til å begrunne hvorfor tjenestene på flere områder blir dårligere, og på andre lenger har vært ytterst mangelfulle? Hvorfor gir ikke velferdsstatens potensial for autoritaria-

nisme og ydmykelse større utslag? Hvorfor har ikke en stadig sterkere sentralisering skapt en mer dramatisk politisk elitisme? Hvorfor har ikke tjenesteyterne lagt større vekt på å løse sitt eget kapasitetspress, for eksempel ved å gjøre seg mindre tilgjengelige for brukere? Og endelig: hvorfor har ikke kompleksiteten i offentlig forvaltning og tjenesteyting resultert i mer omfattende byråkratisering og målforskyvning? En avgjørende grunn til å stille disse spørsmålene er altså at de negative effektene de peker mot er svært godt kjent fra andre land. Det er neppe tvil om at de er i ferd med å gjøre seg stadig sterkere gjeldende i norsk politikk.

Resonnementet vi har utviklet i dette arbeidet bygger på den observasjon at måten fokusgruppedeltakerne snakker om politiske verdier på, innholdet i disse verdiene og den tillit de gir andre som medansvarlige for å realisere dem, er forankret i en spesiell måte å konstruere fellesskap på. Vi har kalt dette for *likhetsskapende fellesskap*. Deres funksjon er, og har svært lenge vært, å søke å oppnå praktiske mål gjennom mobilisering av medlemmer. De har samtidig vært eksepsjonelt politiske og ideologiske. Folkebevegelsene og frivillige organisasjoner har vært sterkt lokale og nasjonalt orienterte på en og samme tid, og de har i påfallende grad vært ideologisk opptatt av en lang rekke saker samtidig, ikke bare snevre egeninteresser. Skepsisen mot staten har vært ytterst liten. Fordi denne formen for fellesskap har fått så stor innflytelse, har de skapt et slags kulturelt forsikringssystem mot hierarkisk dominans. I kommunene ser vi dette svært tydelig. Fokusgruppedeltakerne er framfor alt opptatt av å arbeide for å realisere verdier som utgjør kjernen i velferdsstatens etos: å påta seg ansvar for å yte flere og bedre tjenester. Sosial inklusjon og individuell frihet er grunnleggende verdier

de fleste er enige om å ofre mye for å sikre og videreføre. Som vi var inne på i innledningen til denne delen av rapporten, uttrykker dette seg gjennom et påfallende fravær av oss/dem-distinksjoner og samtidig gjennom en grunnleggende optimisme.

Vi har videre understreket at de sentrale verdiene vi har tatt for oss her synes uløselig knyttet til at lokale politiske fellesskap, og kommunen i særdeleshet, oppleves helt selvsagt som en måte å organisere og forvalte ansvar på. Kommuneinstitusjonen rommer noen helt spesielle mekanismer for å gjøre dette mulig, og vi har oppsummert dette ved å rette blikket mot kompleksitet. Denne kompleksiteten utretter mange ting samtidig. Framfor alt utgjør den et uhyre fleksibelt og effektivt system for å absorbere og forvalte ansvar. I dette ligger en mengde ulike mekanismer for, og måter å gjennomføre lokal tilpasning på.

For over to tiår siden påpekte statsviter Harald Baldersheim at kommunens rolle er i ferd med å endre seg fra å være stifinner til statstjener. I dag er det rimelig å hevde at de to rollene har blitt forent svært godt. Men påfallende liten oppmerksomhet har vært rettet mot den gradvise endringen av betingelsene for denne suksessen. Evnen til lokal tilpasning krever autonomi. Vi har sett at mange av fokusgruppedeltakerne understreker hvor viktig det er at kommunene gjør sine egne prioriteringer, slik at lokal kunnskap om lokale behov kommer til anvendelse. De legger imidlertid samtidig vekt på at de er veldig skeptiske til at ansvaret de påtar seg på vegne av sentrale myndigheter får flere og tyngre bindinger knyttet til seg. I dette ligger kjernen i det vi ønsker å konkludere med i denne undersøkelsen.

Den sentrale staten og lokale interesser utgjør et utvetydig og sterkt interessefellesskap når det gjelder å yte flere og bedre tjenester. Dette

kompaniskapet skaper imidlertid en rekke bi-effekter som sjelden ses i sammenheng, og/eller som framstår som uheldige omstendigheter, midlertidige dysfunksjoner eller som praktiske feil. De likhetsskapende fellesskapene vi har gitt mye omtale ovenfor, har vært effektive produktivkrefter i norsk samfunnsliv og politikk fordi de faktisk har vært i stand til å ta initiativ, forvalte ansvar de kan stå inne for og bygge legitimitet lokalt. Når kommunene i dag forvalter en portefølje av ansvar som langt overstiger deres kapasitet, framtrer den tradisjonelle innfallsvinkelen til å løse utfordringer i forholdet mellom staten og kommunene – at man snakker sammen og finner ut av det – som arkaisk og ubrukelig. Kommunene har ingen solide redskap til rådighet for å avgrense seg fra overveldende ansvar, eller til å forhandle om det (overfor den sentrale staten). Konsekvensene er omfattende, både for tjenestene og for muligheten for en åpen og redelig diskusjon om vilkårene for politisk tillit lokalt. Det er ikke urimelig å slå fast at evnen til å påta seg ansvar og dele det er så inngrodd i kommunene at de nærmest viser seg å være ute av stand til å forholde seg selvkritisk til de uønskede konsekvensene, slik at det manglende samsvaret mellom makt og ansvar kan gi forpliktende korrigerings signaler til den sentrale staten. Men det viktigste på litt lengre sikt er de strukturelle betingelsene for selve det institusjonelle byggverket velferdsstaten utgjør. Den egalitære, kontrollerende, fleksible og tillitsskapende institusjonelle formen som har gjort forvaltningen av økende ansvar mulig, blir brutt opp fra flere kanter samtidig. Den viktigste trusselen ligger i at kommunene i økende grad er en leverandør av tjenester den sentrale staten bestiller på vegne av brukere som har krav på dem i henhold til en varedeklarasjon, samtidig som denne leverandørfunksjonen ikke rommer noen mekanismer for å avgrense ansvar og/eller korrigerende effekter av at bestilleren havner på

ville veier. Dette forandrer betingelsene for lokal tillit. Det er en avgjørende forskjell mellom å bygge tillit basert på forvaltning av fellesgoder på den ene siden, og å dyrke tilfredshet blant brukere som av den sentrale staten har blitt gitt rettigheter til mer enn kommunen evner å gi dem. I den siste versjonen er det verken noe å bli enig om eller noen legitime måter å foreta prioriteringer på.

6. Konklusjon

1. *Sterk politisk optimisme* bidrar til at frihet og likhet sjelden oppleves som motsetninger. Det rådende synet er en harmonimodell der det forutsettes at alle gode krefter drar sammen. Optimismen er gjennomgående – de fleste synes å forvente at den nåværende ubalansen kan og vil bli rettet opp.

Det er betydelig skepsis, misnøye og bekymring i forbindelse med det økende misforholdet mellom statlige lovnader og kommunal kapasitet, men dette arter seg mest som et à propos til harmonimodellen og synes ikke å få avgjørende konsekvenser – bortsett fra i form av en intensivert tilpasning til knapphetssituasjonen lokalt.

2. *Sterk ansvarlighetsholdning* (blant politiske deltakere) og kommunens evne til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen. Viljen til forpliktelse både overfor statens ressursrammer og lokale behov er stor.

Norske kommuner har en institusjonell utforming som har gjort dem til spesielt effektive og hensiktsmessige forvaltere av reell forpliktelse; selv forpliktelser det knapt finnes ressurser til å dekke. Lokale folkevalgte som ikke kan gi holdbare svar på hvorfor en del tjenester ikke holder en (statlig) garantert standard, representerer trolig begynnelsen på en prosess der staten og kommunene konkurrerer om å unngå konsekvensen av *ansvarsoversvømmelsen* som den optimistiske velferdspolitiske norske vei har skapt.

I fraværet av muligheten til å korrigere statlig politikk kompenserer kommunene for det manglende samsvaret mellom forpliktelser og ressurser, og for den potensielle tillitskrisen som følger av dette. Dette anskueliggjør etter vår vurdering norske kommuners eiendommelige, grenseløse karakter. De er blant de ytterst få moderne organisasjoner som er i stand til påta seg stadig nye forpliktelser uten at de samtidig har vesentlig kontroll over tilgjengelige ressurser – og som unnlater å svare på denne motsetningen ved å etablere høyere barrierer for tilgang på (dyre) tjenester. Den tydeligste konsekvensen ser ut til å være at ressursene fordeles på flere, og at kvaliteten på en del kommunale tjenester reduseres – uten at dette vies særlig stor oppmerksomhet.

Der større kommuner ønsker større frihet i relasjon til staten (ikke først og fremst mer ressurser, men frihet fra utidig innblanding i tjenestenivå, satsingsprofil osv.), legger mindre kommuner sterk vekt på frihet til statlig garanti for relativ nasjonal likhet (gjennom overføringer og i noen grad minstestandarder). Både borgere, folkevalgte og administrativt personell synes å være mer trygge på at likhet kan oppnås ”på dugnad” fordi lokale folkevalgte og kommunebyråkratiet er så lett tilgjengelige, og fordi kommunale tjenester er så tett knyttet til den uformelle ivaretagelsen som uansett er til stede i lokalsamfunnet.

Kommunene har vist seg å være i stand til å absorbere stadig mer ansvar og påta seg reell og vedvarende forpliktelse til tross for at deres kontroll over vilkårene, og mulighet til å forhandle om dem med den sentrale staten, er sterkt redusert. Samtidig skaper de betingelser for deltakelse, påvirkning og korreksjon som gir en betydelig fleksibilitet og evne til tilpasning.

Hovedutfordringen ser ut til å være at norske kommuners evne til å strekke til er i ferd med å bli frikoplet de forventningene innbyggerne – med statlige garantier i hånd – kan rette mot dem. For at politiske prioriteringer skal være reelle og legitime, må det ikke finnes grunnlag for å forstå dem som lovbrudd.

7. Referanser

- Alexander, J.C. (ed.) 1998. *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.
- Alexander J.C. 1998. *Citizen and Enemy as Symbolic Classification: On the Polarizing Discourse of Civil Society*. I Alexander, J.C. (ed.) 1998. *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.
- Aronsson, P. 1998. Local Politics – The Invisible Political Culture. I: Sørensen, Ø og B. Strådt (red.). *The Cultural Construction of Norden (172-205)*. Oslo: Universitetsforlaget
- Baldersheim, H., J.F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø 1997. *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Tano Aschehoug.
- Baldersheim, H. Rose, L. 2000. *Det kommunale laboratorium*. Fagbokforlaget .
- Barnes, J.A. 1954. *Class and committees in a Norwegian Island Parish*. Human relations, vol.7 (1954):1. London
- Barth, F. (ed.) *Ethnic Groups and Boundaries*. 1969. *The Social Organization of Culture Difference*. Universitetsforlaget.
- Bauman, Z. 1999. *In Search of Politics*. Cornwall: Blackwell Publisher.
- Berkaak, O. A. mfl. 1995. *Fakkelfestetten – en olympisk overture*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Blom Hansen, T. & F. Stepputat (eds.) 2004: *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham and Lonon: Duke University Press.
- Blom, J.P. 1969. *Ethnic and Cultural Differentiation* i Barth, F. (ed.) *Ethnic Groups and Boundaries*. 1969. *The Social Organization of Culture Difference*. Universitetsforlaget.
- Boissevain, J. 1974. *Friend of Friends: Networks, Manipulators and coalitions*. New York: St.Martin's Press.
- Christensen, T. og P. Lægveid. 2003. *New Public Management: The transformation of ideas and practice*. Hampshire: Ashgate publishing Limited.

- Dahl, H.F. 1986. *Those Equal Folk*. I Graubard, S.R. 1986. *Norden: The Passion for Equality*. Oslo. Norwegian University Press.
- Du Gay, P. 2000. *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage Publications.
- Engelstad, F., Selle, og Ø. Østerud 2004. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Eriksen, E.O. 2002. *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Esping-Andersen, G. 1998. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and J. Myles 2002. *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. 2002. Towards the Good Society, Once Again?, i Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and J. Myles. *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Fimreite, A. L. 2003. Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! : om lokalt folkestyre og rettigheter. Bergen: *Rokkansenteret*, rapport 8.
- Fimreite, A.L. (m.fl.) 2004. *Tillit mellom forvaltningsnivåene: Sentrale aktørers oppfatninger av holdninger til kommunene*. Rapport, Rokkansenteret.
- Flo, Y. 2004. *Staten og sjølstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1990*. Avhandling til dr. art.-graden. Det historisk-filosofiske fakultet.
- Furre, B. 1991. *Vårt hundreår. Norsk historie 1905 - 1990*. Oslo: Samlaget.
- Granovetter, M.S. 1973. *The Strenght of Weak Ties*. The American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6. pp. 1360-1380. The University of Chicago Press.
- Graubard, S.R. 1986. *Norden: The Passion for Equality*. Oslo. Norwegian University Press.
- Grimen, H. 2009. *Hva er tillit?* Oslo Universitetsforlaget.

- Gullestad, M. 1984. *Kitchen-Table Society. A Case Study of Family Life and Friendships among Working-Class Mothers in Urban Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gullestad, M. 1989. *Kultur og hverdagsliv: på sporet av det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hatland, A., S. Kuhnle og T. I. Romøren 1994. *Den norske velferdsstaten*. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Haukelien, H. 2000. *Kall og byråkrati. Omsorgsideologier og omsorgspraksiser blant sykepleiere*. Oslo: Cand.-polit.-oppgave, Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Hem, H.E. og Lodden, P.*Slik kommunene ser det...Rapport om et utviklingsarbeid om statlig styring med kommunene*. Fylkesmannen i Vestfold, Høgskolen i Vestfold.
- Henningsen, E. og H. Vike. 1998. Folkelig elitisme? Om offentlighetens kultur i Norge. *Norsk antropologisk tidsskrift*. Nr. 2 (150-167). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. og Hippe, J.M. 2007. *Kollektivistisk individualisme*. I Dølvik, J.E. (red.) *Hamskifte: den norske modellen i endring*. Oslo Gyldendal Akademisk.
- Håkonsen, L., Løyland, K. og Lie, K. 2000. Statlig styring av kommunene: effektivitets- og fordelingsvirkninger. Rapport, Bø: Telemarksforskning
- Kearney, M. 1984. *World View*. Novato, California: Chandler and Sharp Publishers, Inc.
- Kleven, T. 1997. Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i solnedgangen? I: Baldersheim, H (red.). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kleven, T. m fl. 1997. *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kristensen, K. 2007. *Konsulenter eller samse tak! Lokalpolitikeres kamp for reell styringsmakt i et norsk lokalsamfunn*. Hovedoppgave ved sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Krohn-Hansen, C. & K. Nustad (eds.) 2005. *State Formation. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

- Krohn-Hansen, C. & K. Nustad 2005: Introduction, i Krohn-Hansen, C. & K. Nustad (eds.) *State Formation. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.
- Kronenfeld, D. B. 1996. *Plastic Glasses and Church Fathers. Semantic Extention from the Ethnoscience Tradition*. New York/Oxford University Press.
- KS, Kommunal- og Regionaldepartementet, Universitetet I Oslo 2010. *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfattende rapport basert på 50 kommuner*.
- Kvande, E. og B. Rasmussen. 1997. Omorganisering av helse- og omsorgsarbeid: nye muligheter for kvinnelig ledelse? I: Byrkjeflot, H (red.), *Fra styring til ledelse*. Oslo: Fagbokforlaget (373-391).
- Leni, Y. 1991. *A Comparison of Danish and German Nationalism*. Journal of Contemporary History. Vol. 26, No.3/4, (pp.453-478). London: Sage Publications, Ltd.
- Lien, M., Lidén, H. og H. Vike (red.) 2001. *Likhetens paradokser. Antropologiske undersøkelser i det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindholm, C. 2001: *Culture and Identity. The History, Theory, and Practice of Psychological Anthropology*. Oxford: Oneworld Publications.
- Lipsitz, George 2006. Learning from New Orleans: The Social Warrant of Hostile Privatism and Competitive Consumer Citizenship. I: Cultural Anthropology (451-469), Volume 21, No. 3. San Francisco: University of California Press.
- Lipsky, M.1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorentzen, H. 2004. *Fellesskapets fundament: Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag.
- Miller, D. 2002. A Theory of Virtualism: Consumption as negation, i Edelman, M. & A. Haugerud (eds). *The Anthropology of Development and Globalization. From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Miller, D. 2003. The Virtual Moment. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol 9, nr. 1 (57-76). London: Royal Anthropological Institute.
- Nebben, E.B. 2010. *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Rapport 2010:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Nilsson, T. 1998. *Scandinavian Liberalism – Prophets instead of Profits*. I: Sørensen, Ø. og B. Strådt. *The Cultural Construction of Norden* (206-230). Oslo: Universitetsforlaget.
- Næss, H.E. m.fl. 1987. *Folkestyre i bygd og by. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Offerdal, A. og Kjellberg, F. 1997. *Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (13), 3:(279-298). Oslo: Universitetsforlaget.
- Papakostas, A. 2001. *Why is there no Clientelism in Scandinavia? A Comparison of the Swedish and Greek Sequences of Development*. I Piattoni, S. *Clientelism, interests, and democratic representation: The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, G. 1998. *The Marke of Power: Helgeland and the Politics of Omnipotence*. St. John's, Newfoundland: Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland.
- Power, M. 1994. *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Putnam, R.D. 2001 *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reis, E.P.1998. *Bandfield's Amoral Familism Revisited: Implications of High Inequality Structures for Civil Society*. I Alexander, J.C. (ed.) *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*. London: Sage.
- Ringholm, T. 2004. *Demokrati på dugnad. En studie av ti problemløsningsprosesser i norske lokalvalg*. Avhandling dr. polit. NORUT-samfunn, Tromsø.
- Rokkan, S. 1987. *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rothstein, B. *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University press.

- Scott, J. 1985. *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, J.C. 1998. *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sejersted, F. 1993. *Demokratisk kapitalisme*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted, F. 2005. *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre. Norge og Sverige gjennom 200 år*. Oslo: Pax forlag.
- Selle, P. og B, Øymyr. 1995. *Frivillig organisering og demokrati*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Selle, P., G. Grendstad og K. Strømsnes 2006. *Unique Environmentalism. A Comparative Perspective*. New York: Springer.
- Shore, C. og S, Wright (red.) 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London/New York: Routledge
- Slagstad, R. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Stenius, H. 1998. The Good Life is a Life of Conformity: The Impact of Lutheran Tradition on Nordic Political Culture. I: Sørensen, Ø. og B. Strådt (red.). *The Cultural Construction of Norden* (161-171). Oslo: Universitetsforlaget.
- Stråth, Bo 2009. En samhällsteori med en historisk dimension. I: Tidsskrift for samfunnsforskning (217-231), årgang 50 nr. 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørensen, Ø. og B, Strådt. 1998. *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørhaug, H. C. 1989. Kake eller konfekt? Utkast til en teori om frivillige organisasjoners politiske økonomi. I: Brox, O. & M. Gullestad (red.). *På norsk grunn: Sosialantropologiske studier av Norge, nordmenn og det norske* (113-122). Oslo: ad Notam forlag
- Tavier, A. 2000. *The Logic of Clientilism in Argentina: An Ethnographic Account*. The Latin American Research Review. Vol 35, No. 3 (pp.55-81). The Latin American Studies Association.
- Thorkildsen, D. 1998. Religious Identity and Nordic Identity. I: Sørensen, Ø. og B. Strådt. *The Cultural Construction of Norden* (138-160). Oslo: Universitetsforlaget.

- Tilly, C. 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Tilly, C. 2004. *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. 2005. *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trägårdh, L. 1998. *Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State*. I Sørensen, Ø. og B. Stråth. *The Cultural Construction of Norden* (253-285). Oslo: Universitetsforlaget.
- Trägårdh, L. 2008: *Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige*. TFS (575-595), årgang 49 nr. 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (red.) 2001a. *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (red.) 2001b. *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vike, H. 1991. *Contested Signs. Political Discourse in a Norwegian Industrial Community*. Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo (Mag.art. - avhandling).
- Vike, H. 1996. *Conquering the Unreal. Politics and Bureaucracy in a Norwegian Town*. Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo. (Dr. Polit . avhandling).
- Vike, H. 1997. Reform and Resistance. A Norwegian Illustration. I: Shore, C. og S. Wright (eds.). *Anthropology of Policy*. London: Routledge.
- Vike, H. 1998. Lokale samfunn, politikk og historisk endring – et antropologisk blikk. *Heimen. Lokalhistorisk tidsskrift*. 3/98. NTNU: Landslaget for lokalhistorie.
- Vike, H. 2002. Culminations of complexity. *Anthropological Theory*, Vol. 2 (57-75). London: Sage Publications.
- Vike, H. mfl. 2002. *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vike, H. 2003. Byråkratiske utopier: Om etablering av orden i offentlig forvaltning. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, nr. 2-3, 14 årgang (122-136). Oslo: Universitetsforlaget.

Vike, H. 2004. Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet. Oslo: Akribe forlag.

Witozek, N. 1998. Fugitives from Utopia: The Scandinavian Enlightenment Reconsidered. I: Sørensen, Ø. og B. Strådt. *The Cultural Construction of Norden (72-90)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wollebæk, D. Og K.H. Sivesind 2010: *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*. ISF, Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn & offentlig sektor.

Zetterberg, H. 1986. The Rational Humanitarians. I: Graubard, S. (red.) *Norden – The Passion for Equality* Press (79-96). Oslo: Norwegian University .

Østergård, U. 1992. *Europas ansikter. Nasjonale stater og politiske kulturer i en ny, gammel verden*. København: Rosinante/Munksgaard.

Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003. *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

8. Vedlegg: Staten, kommunen og innbyggerne

AV GEIR MØLLER, TELEMARSKFORSKING

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Statlig styring av kommunene.....	4
3. Sterk satsing på sosiale tjenester, men likevel misfornøyde brukere	7
4. Holdninger til og erfaringer med offentlige tjenester.....	11
5. Likhetsidealet	14
6. Forholdet mellom stat og kommune	17
7. Endrer vi vår politiske adferd?.....	21
8. Konklusjon.....	23
Referanser.....	27

1. Innledning

Frihetsidealet har stått sterkt i Norge. Historisk kan vi spore dette tilbake til ideene om kommunenes frihet *fra* statlig overformynderi og verdier knyttet til lokalt selvstyre. Selv om dette også gjør seg gjeldende i dag, har kommunenes frihet i større grad blitt begrunnet ut fra verdier som demokrati og effektivitet. De demokratiske verdiene kom bl.a. til uttrykk i kommuneloven fra 1992 der begrepet folkestyre erstattet begrepet selvstyre som lå til grunn for Kommunelovutvalgets mandat. Den kommunale friheten ble dermed først og fremst knyttet til den demokratiske styringsformen, ikke autonomi og selvstyre i seg selv.

Effektiv tjenesteproduksjon er den andre sentrale begrunnelsen for kommunen. Dette skal oppnås ved at kommunene både skal koordinere de ulike tjenestene og prioritere etter lokale behov. Kommuneloven la i første rekke vekt på at den politiske styringen og ikke den administrative, skulle sikre en helhetlig koordinering og prioriteringer i tråd med befolkningens preferanser. Dette innebærer også at borgerne gis en viktig rolle både i forhold til valg og kontroll av politikere.

Kommunenes begrensede autonomi innebærer at kommunene må innordne seg statlige mål og prioriteringer. Staten styrer kommunene både gjennom overordnede mål og gjennom ulike former for direkte styring som øremerking av overføringer, juridiske/administrative retningslinjer og gjennom rettighetslovgivning. Formålet med dette er å sikre at nasjonale mål blir oppnådd og at innbyggere skal få likt tilbud i alle kommuner. Dette skaper dermed en spenning mellom på den ene siden statens ambisjoner om likhet over hele landet og på den andre siden kommunenes frihet.

I dette notatet stiller vi spørsmål om et økende effektiviseringskrav til den kommunale tjenesteproduksjonen overskygger et mer grunnleggende problem med at kommunene som tjenesteleverandører kommer i skvis mellom statens mål og rettighetsbaserte politikk på den ene siden, og innbyggernes forventninger på den andre. Med andre ord, er det slik at økte forventninger er et resultat av statens tiltakende rolle som garantist for det offentlige tjenestetilbudet? Videre stiller vi også spørsmål om fremveksten av brukerdemokratiet ute i kommunene bidrar ytterligere til å forsterke borgernes forventninger og dermed presset på den kommunale tjenesteproduksjonen.

2. Statlig styring av kommunene

Den viktigste formen for statlig styring av kommunene foregår i form av at staten gjennom lovverket definerer de oppgavene som kommunene har ansvar for. I lovene defineres ansvaret og formålet med kommunenes ulike virksomheter, men kommunene skal ha frihet til å avgjøre hvordan oppgavene skal utføres. Ut over dette styrer staten kommunene i form av øremerking av økonomiske tilskudd og i form av juridiske bindinger. Det er mye som tyder på at begge disse formene for styring har økt de senere årene.

Tabell 2.1 Fordeling av øremerkede tilskudd og rammetilskudd 2004-2009.

	2004	2006	2008	2009
Øremerkede	31,7	33,7	36,5	36,2
Rammetilskudd	68,3	66,3	63,5	63,8
Totalt	100	100	100	100

En undersøkelse av Riksrevisjonen viste at det siden 1986 har det vært en sterk beløpsmessig økning i bruken av øremerkede tilskudd.¹ Andelen øremerkede tilskudd hadde økt fra å utgjøre 20 % av de totale overføringene i 1988 til 40 % i 1998. Riksrevisjonen reiste derfor spørsmålet om staten brukte de øremerkede tilskuddene i styringen av kommuneforvaltningen på en hensiktsmessig måte. Senere konstaterer Riksrevisjonen at det er satt i verk tiltak for å redusere omfanget av de øremerkede tilskuddene.² Samtidig viser nyere tall fra Teknisk beregningsutvalg (TBU) at andelen av overføringer som er øremerket, har økt igjen fra 2004 og frem til 2009. Mens andelen øremerkede midler var på 32 % i 2004, var den økt til omtrent 36% ved utgangen av tiåret.

Dette gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av statens styring av kommunene siden oppgaver som finansieres gjennom rammetilskuddet også kan være styrt gjennom administrative eller juridiske bindinger. I en undersøkelse av Håkonsen m.fl. (2000) vises det til at hele 88 % av rådmennene som svarte på en spørreundersøkelse om statlig styring, mente at omfanget av statlig styring gjennom administrative og/eller juridiske bindinger/bestemmelser hadde økt i løpet av de 10 siste årene. Undersøkelsen viste videre at omfanget av juridiske eller administrative bindinger var størst innen skole, helse, sosial og pleie- og omsorgstjenestene. St.meld. nr. 17 (2004-2005) viser også til flere områder hvor det er innført statlig regelstyring/ rettighetsfesting av kommunale tjenester. Bl.a. vises det til innført felles nasjonal maksimal betaling for

¹ Riksrevisjonen, dokument nr. 3:5 (1999–2000)

² Riksrevisjonen, dokument nr. 3:1 (2003–2004)

barnehageplass (2004), en avtale om kvalitetsutvikling i pleie- og omsorgstjenesten mellom det daværende Sosialdepartementet og KS (2004), kvalitetsforskrift for tjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven (2003) og rett til individuell plan i sosialtjenesteloven (2004). En undersøkelse av Difi (2010) som spesielt tar for seg helsesektoren, utdanningssektoren og miljøsektoren, viser at denne utviklingen også har fortsatt de senere årene. Ifølge rapporten har det vært en sterk økning i rettighetslovgivningen både på utdannings- og helseområdet. Videre heter det at kommunene også har blitt bundet av økningen i individuelle rettigheter på stadig flere områder.

Regelstyring er et virkemiddel for å sikre likebehandling for alle innbyggerne i landet. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008-2009) skal regelstyring sikre likebehandling for borgerne og gi like muligheter for alle til å kjenne sin rettslige stilling. Videre understrekes det at dette er en av de mest sentrale verdiene i en demokratisk rettsstat. Selv om regelstyring etter hvert har blitt mer og mer erstattet av andre styringsformer som målstyring og verdistyring, viser likevel meldinga at regelstyring er godt fundamentert i grunnleggende verdier i rettsstaten.

Ifølge Difi-rapporten (2010) er imidlertid regelstyring ikke bare fundert i noen grunnleggende verdier, men er faktisk også en konsekvens av resultat- og målstyring. Det kan med andre ord se ut til at man har havnet inne i en sirkel der resultat- og målstyringen medfører mer omfattende systemer for rapportering, og dermed til at det avdekkes flere avvik fra mål og resultatkrav. I kjølvannet av at man avdekker disse avvikene, innføres rettighetslovgivning for å ”lukke avvikene”, noe som igjen undergraver mål- og resultatstyringen. Det man i praksis faller tilbake til, er den klassiske byråkratiske regelstyringen. Problemet er

at denne igjen begrenser kommunenes frihet og undergraver dermed fundamentet i mål- og resultatstyring, nemlig friheten.

3. Sterk satsing på sosiale tjenester, men likevel misfornøyde brukere

Foruten staten, er borgeren den andre sentrale aktøren vi tar for oss i dette notatet. Som nevnt innledningsvis, er påstanden at innbyggernes forventninger til velferdstjenesten er økende. Bl.a. har Rose (2010) påpekt at kommunenes evne til å møte innbyggernes forventninger til offentlig tjenesteyting vil være av betydning for lokaldemokratiets ve og vel.³ Andre har på sin side vist til et forventningsgap i den forstand at forventningene øker mer enn hva kommunene er i stand til å produsere.

Det er en kjensgjerning at vi i Norge bruker relativt mye ressurser på velferdsordningene våre. Sammenlignet med andre OECD-land, så er det bare Luxembourg som bruker mer ressurser per innbygger. Tabell 3.1 sammenligner offentlige utgifter til sosiale tjenester per person omregnet til sammenlignbar kjøpekraft (PPP i dollar). Her fremgår det at Norge i 2005 ligger på topp blant de nordiske landene. Samtidig ser vi at Norge også har hatt den største utgiftsveksten. Omregnet i norske kroner hadde Norge utgifter på vel 72 000 kroner per person, mens tilsvarende i Sverige og Danmark var på henholdsvis 68 000 og 64 000 kroner. Finland som ligger lavest har en utgift på 56 000 kroner.

³ ”Ønsker mer – vil ikke bidra”, artikkel på Forskning.no, 13.februar 2010.

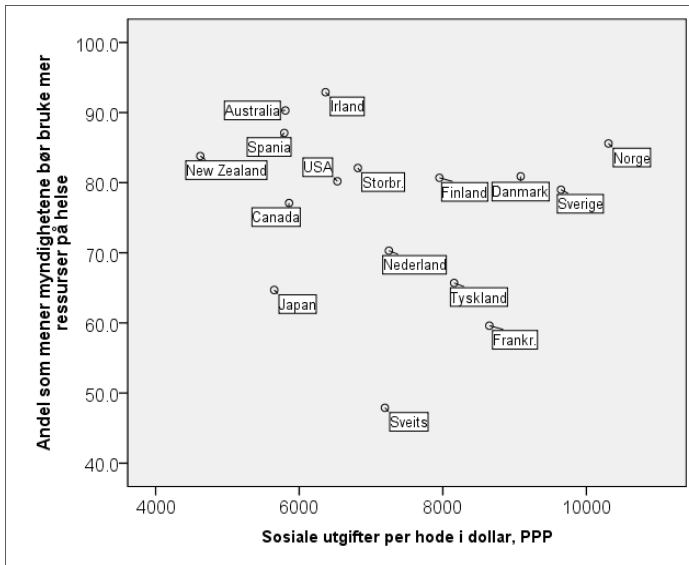
Tabell 3.1 Sosiale utgifter per capita, omregnet i PPP (i dollar).

	2000	2005	Prosent vekst
Norge	7688	10307	34,1
Sverige	7913	9645	21,9
Danmark	7431	9084	22,2
Finland	6237	7953	27,5
OECD	4820	6298	30,7

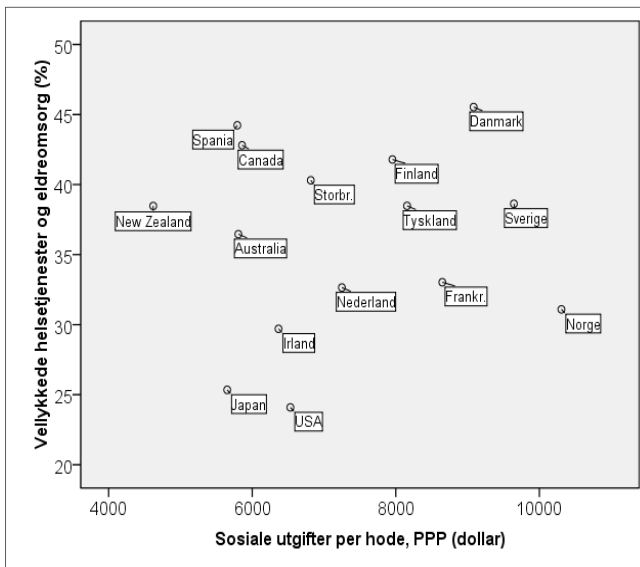
Den internasjonale ISSP-undersøkelsen fra 2006 inneholder også sammenlignbar nasjonal statistikk om innbyggernes holdninger til og tilfredshet med offentlige tjenester. Her har vi hentet ut spørsmål om hvor godt innbyggerne mener myndighetene lykkes med henholdsvis helsetjenestene og å sikre eldre anstendige levekår.⁴ Dersom vi ser på andelen som svarer at myndighetene lykkes, finner vi at Norge ligger relativt lavt sammenlignet med de øvrige land vi har data fra. I Norge er det i snitt 31% som mener tjenestene er vellykket. Til sammenligning er det 39% i Sverige og 46% i Danmark.

Når vi ser på bruken av sosiale utgifter per hode i forhold til andelen som mener tjenestene er vellykket, ser vi at Norge bruker mye ressurser samtidig som vi skårer lavt på tilfredsheten med tjenestene. Av de landene vi har sammenlignet med, er det bare i Japan, USA og Irland at innbyggerne er mer misfornøyd enn i Norge. Samtidig har disse landene langt lavere sosiale utgifter per hode.

⁴ Spørsmålet lød: ”Hvor godt synes du norske myndigheter lykkes på hvert av de følgende områdene nå for tiden? ... A. Sørge for helsetjenester til syke ... B. Sikre gamle en anstendig levestandard.



Figur 3. 1 Sammenhengen mellom sosiale utgifter per hode (PPP) og andelen innbyggere som mener helsetjenester og eldreomsorg er vellykkede tjenester.



Figur 3. 2 Sammenhengen mellom sosiale utgifter per hode (PPP) og andelen innbyggere som mener myndighetene bør bruke mer ressurser på helsetjenestene.

Vi har også tatt for oss et spørsmål om bruk av ressurser til helsetjenester og alderstrygd. Her ble det spurt om respondentene ønsket å bruke mer eller mindre ressurser til helsevesenet og eldreomsorg. Ser vi bort i fra de skandinaviske landene, finner vi en forventet negativ sammenheng i den forstand at jo mer landet bruker på sosiale utgifter, jo færre mener at det skal brukes mer penger på helse. Norge skiller seg imidlertid fra de øvrige landene i den forstand at det er svært mange som mener vi bør bruke mer på helse/eldre, samtidig som vi har relativt høye sosiale utgifter. Her følges vi imidlertid av de øvrige skandinaviske landene, noe som dermed kan tolkes i retning av det høye ambisjonsnivået i den skandinaviske velferdsstaten. Samtidig kan det fremstå som et paradoks at vi i Norge som benytter aller mest ressurser, også er de som etterlyser mer bruk av ressurser.

Tabell 3.2 Prosentandel som svarer at de ønsker å bruke mer penger på helsetjenester og alderstrygd, 1996 og 2006.

	1996	2006
Helsetjenester	85	85
Alderstrygd	56	58

Et annet forhold er at holdningen til bruk av penger på de nevnte tjenestene ikke synes å ha endret seg fra undersøkelsen som ble gjennomført i 1996 til undersøkelsen i 2006. Men som vi har sett, har utgiftene til sosiale tjenester økt forholdsvis mye, og mer enn i andre sammenlignbare land. Med andre ord, selv om Norge har økt sine sosiale utgifter mer enn andre land, er det fremdeles like mange i 2006 som i 1996 som mener at vi bør bruke mer penger.

Hva betyr så dette? Er det slik at den relativt lave andelen som mener at helse- og omsorgstjenestene er vellykket, er et uttrykk for at vi utnytter ressursene dårlig? Det kan selvfølgelig være en forklaring. Samtidig har vi også antydning over at det kan ha noe å gjøre med forventningene i den nordiske velferdsmodellen. Når vi sammenlignet med andre land ligger på topp både i bruk av utgifter til sosiale formål og i forhold til andelen av befolkningen som mener vi bør bruke mer ressurser til dette formålet, kan vi ikke se bort i fra at misnøyen også har sammenheng med de forventningene som er skapt i befolkningen.

4. Holdninger til og erfaringer med offentlige tjenester

Ovenfor har vi sett at innbyggerne i Norge ligger relativt lavt med hensyn til hvor mange som opplever at helse- og eldreomsorgen er vellykket, samtidig som vi også bruker relativt mye ressurser per innbygger på sosiale tjenester. Vi antydning også at dette kan ha å gjøre med de forventningene som er skapt i den nordiske velferdsmodellen generelt og spesielt i den norske. Med andre ord kan det være at holdningene til det offentlige tjenestetilbudet ikke har så mye å gjøre med folks erfaringer, men heller de forventningene som skapes på ulike måter. For å undersøke dette nærmere har vi benyttet data fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2000 av Telemarksforskning (Håkonsen, Løyland og Lie 2000). Undersøkelsen ble sendt ut til 40 norske kommuner og inneholdt spørsmål om holdninger til det offentlige tjenestetilbudet. I undersøkelsen stilte vi også spørsmål om respondentene eller husholdningen faktisk benyttet seg av de aktuelle tjenestene.

Tabell 4.1 Andel fornøyd med tjenestene fordelt etter om man faktisk har benyttet tjenestene eller ikke. Prosent.

	Ikke-bruker av aktuell tjeneste	Bruker av aktuell tjeneste	Totalt
Grunnskole	52	73	61
Kommunal barnehage	53	83	59
Alders- og sykehjem	40	61	44
Helsetjenester	49	70	66
Hjemmehjelp	39	63	45

Tabell 4.1 viser hvor stor andel av respondentene i de aktuelle kommunene som svarte at de var fornøyd med tjenestene. Vi ser at det gjennomgående er en klart større andel av de faktiske brukerne som er fornøyd sammenlignet med de som ikke er brukere av tjenestene. Blant ikke-brukerne er det mellom 39% og 53% som svarer at de er fornøyd, mens det blant brukerne er mellom 63% og 83% som er fornøyd. Den største forskjellen gjelder barnehagene der så mye som 83% av brukerne er fornøyd, mens det bare er 53% av ikke-brukerne som er fornøyd. Dette underbygger med andre ord antagelsen om at det også er andre forhold enn faktisk erfaringene med tjenestene som bestemmer holdningene våre. Det er rimelig å anta at brukerne først og fremst relaterer svarene sine til egne erfaringer med tjenestene. Men hva er det som påvirker svarene til de øvrige innbyggerne – de som ikke selv bruker tjenestene?

En påvirkningsfaktor vil sannsynligvis være den generelle politiske debatten, media og folkesnakk generelt, forhold som nødvendigvis ikke gir noe riktig bilde av tjenesteproduksjonen. Dette underbygges også i en rapport fra Telemarksforskning som omhandler effektivitet i offentlig

sektor (Johansen og Løyland 2001). Her ble det bl.a. undersøkt hvorvidt innbyggernes holdninger til kommunenes effektivitet gjenspeilet effektiviteten i kommunen de bodde i. Undersøkelsen baserte seg på en spørreundersøkelse i 40 kommuner som så ble koblet sammen med indikatorer for effektivitet basert på KOSTRA-tall. Undersøkelsen finner imidlertid ingen sammenheng mellom de objektive målene på effektivitet og innbyggernes subjektive oppfatninger. I rapporten konkluderes det derfor med at det er andre forhold som påvirker folks holdninger til effektivitet.

Et annet forhold som kan forklare forskjell i brukertilfredshet innen helse- og omsorgssektoren er aldersforskjeller mellom brukere og ikke-brukere. De faktiske brukerne av helse- og omsorgstjenestene vil gjennomgående være langt eldre enn den øvrige befolkningen. Samtidig vet vi at eldre personer gjennomgående er mer fornøyd med det offentlige tjenestetilbudet enn yngre. Med andre ord påvirkes ikke holdningene bare av den offentlige debatt, media og folkesnakk, men også av holdningsforskjeller og ulike forventninger mellom yngre og eldre generasjoner.

Et tredje forhold som forklarer hvorfor ikke-brukere er mindre fornøyd med tjenestene enn brukerne, kan være at ikke-brukerne har et udekket tjenestebehov. Misnøyen skyldes da ikke først og fremst kvaliteten på tjenestene, men heller manglende tilgjengelighet eller tjenestenes omfang. Dette kan være tilfelle innen helse- og omsorgssektoren og barnehager der det kan være ventelister for å motta tjenester. I grunnskolen er det derimot ikke ventelister, og det er derfor lite sannsynlig at dette kan være årsaken til forskjeller i brukertilfredshet innen denne sektoren.

Av dette kan vi trekke ut at holdningene til det offentlige tjenestetilbudet er løst koblet til erfaringer og faktiske objektive målbare størrelser. Det er rimelig å anta at for mange dannes holdningene gjennom kognitive prosesser, for eksempel media, den politiske debatten, folkesnakk. Dersom diskursen på disse arenaene er ubalansert, er det også rimelig at innbyggernes holdninger – uttrykt gjennom innbyggerundersøkelser – blir ubalansert. Forskjeller i brukertilfredsheten mellom generasjonene kan imidlertid neppe forklares med bakgrunn fra media, dagsaktuelle debatter og folkesnakk, men heller av ulike erfaringsgrunnlag og dermed forventninger til velferdstjenestene. Det interessante spørsmålet blir i så måte ikke hva som forklarer de moderate forventningene til de eldre generasjonene, men heller hva som gjør at yngre generasjoner har så høye forventninger. Er det utelukkende slik at yngre generasjoner har vokst opp med et velfungerende velferdssystem og benytter dette som referanseramme? Eller er det også slik at forventningene *skapes*, slik vi antydte innledningsvis, dvs. gjennom statlige garantier og rettigheter. Til slutt skal vi heller ikke se bort i fra at ikke-brukernes misnøye er koblet til tjenesteproduksjonen i den forstand at misnøyen ikke først og fremst dreier seg om innholdet i tjenestene, men tilgjengeligheten til dem. Det å ikke få tjenester som man opplever å ha behov for, kan med andre ord også forklare den relative misnøyen, spesielt blant ikke-brukerne.

5. Likhetsidealet

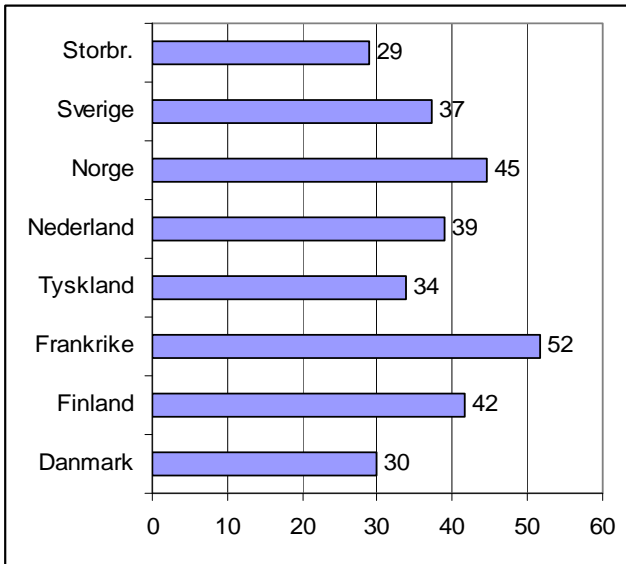
Innledningsvis pekte vi på at likhetsidealet står sterkt i det norske samfunnet. Likhetsidealet kan forstås både i forhold til individnivået og

kommunenivået. På individnivå dreier det seg om likhet mellom enkelt-individer, noe som bl.a. kommer til uttrykk i at vi har relativt små inntektsforskjeller, samt at alle skal ha like muligheter her i livet uansett bakgrunn eller inntekt. På kommunenivå dreier likhet seg mer om at innbyggerne skal ha et likt tjenestetilbud uansett hvilken kommune man bor i. Kommunenes inntektssystem skal bidra til at dette likhets-idealet ivaretas.

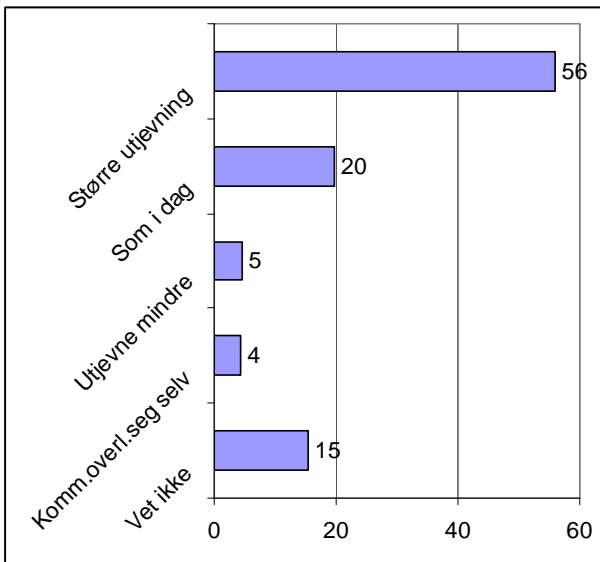
I ISSP-undersøkelsen fra 2006 ble det stilt et spørsmål om myndighetenes ansvar for å utjevne inntektsforskjellene mellom fattige og rike.⁵ Figur 5.1 viser at det er relativt mange i Norge som mener at dette er en oppgave for myndighetene. Av de spurte, var det 45% som mente at dette absolutt var en oppgave myndighetene bør ta ansvar for. Til sammenligning er det for eksempel bare 30% i Danmark og 37% i Sverige som svarer det samme. Det er bare i Frankrike at det er flere som svarer at myndighetene absolutt skal ha ansvar for utjevning av inntektsforskjeller.

I den samme undersøkelsen ble respondentene også bedt om å svare om de var enig eller uenig i påstanden om at hensynet til effektivitet i offentlig sektor må bety mer enn hensynet til lik behandling. Her svarte et stort flertall at de var uenig i påstanden (57%), mens et klart mindretall (20%) svarte at de var enige (resten svarte både og).

⁵ Spørsmålet lød følgende: ”Mener du myndighetene i sin alminnelighet bør eller ikke bør minske inntektsforskjellene mellom fattige og rike?”



Figur 5.1 Andeler som mener at myndighetene absolutt har et ansvar for å utjevne inntektsforskjellene.



Figur 5.2 Holdninger til økonomisk utjevning mel-lom kommuner (ISSP 1996).

I ISSP-undersøkelsen fra 1996 ble det stilt et spørsmål om det var behov for større utjevning mellom kommuner, om det ikke skulle endres på noe eller om det skulle utjevnes mindre. Figur 5.2 viser at et flertall av befolkningen ønsket større utjevning. Videre var det en forholdsvis stor del som mente at det burde være som det var. En liten del på under 10% mente det burde være mindre utjevning. Nå kan det hende at spørsmålsstillingen kan påvirke svarene her, men det tyder likevel på at vi har rimelig sterke preferanser i forhold til å jevne ut geografiske forskjeller her i landet. Vi finner ikke tilsvarende spørsmål i senere undersøkelser og har derfor ikke mulighet for å undersøke hvorvidt dette har endret seg de senere årene.

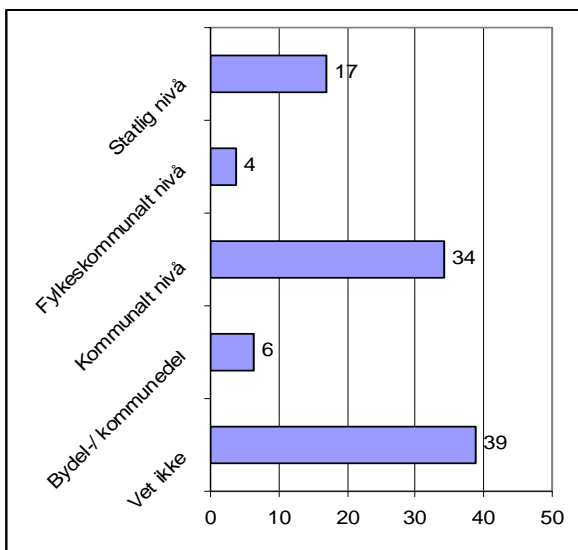
Undersøkelsene som det er referert til over, underbygger påstanden om at likhetsidealet står sterkt i Norge. Dette gjelder både på det individuelle plan, dvs. mellom borgere, og på det kommunale plan, altså mellom kommunene. Implikasjonene av dette er at de nasjonale politikerne løper lite risiko dersom man velger å spille på disse verdiene. Full barnehagedekning, standardisert sosialhjelp over hele landet og enkeltrom for alle på alders- og sykehjem er med andre ord garantier man kan gi uten særlig risiko. Den eneste risikoen man løper er at man ikke klarer å leve opp til garantiene eller løftene, men selv dette vil det i første rekke være kommunene som må svare for.

6. Forholdet mellom stat og kommune

Ovenfor viste vi til det noe paradoksale at Norge både har relativt misfornøyde brukere av offentlige tjenester samtidig som vi bruker relativt mye på sosiale utgifter. I den forbindelse er det nærliggende å stille

spørsmål om hvem innbyggernes misnøye først og fremst retter seg mot.

I den norske delen av ISSP-undersøkelsen stilles det ulike spørsmål om forholdet mellom statlig nivå og kommunalt nivå. På spørsmål om hvilket styringsnivå man opplever at sine interesser er best ivaretatt, er det en større andel som svarer det kommunale nivået enn det statlige nivået. Det mest slående er imidlertid at det er nesten 2 av 5 som svarer at de ikke vet. Den store vet ikke-gruppen kan tyde på at spørsmålet har vært uklart eller vanskelig å svare på. Det kan også bety at mange ikke har kunnskap om dette og at det viktigste er at de får tjenestene, ikke hvem som leverer dem.



Figur 6.1 Innbyggernes oppfatning av hvilke institusjoner som ivaretar deres interesser best (ISSP)

Et annet spørsmål i den samme undersøkelsen, dreier seg om tilliten til ulike typer institusjoner som Storting, offentlig forvaltning, regjering,

kommune-/bystyre og domstoler. Dette spørsmålet ble stilt både i 1996 og i 2006.

Tabell 6.1 Prosentandel som svarer at de har tillit til Stortinget og kommunestyret, 1996 og 2006

	1996	2006
Tillit til Storting	58	53
Tillit til kommunestyret	36	45

Tabell 6.1 viser kun svarene for Storting og kommunestyret. Tabellen viser at tilliten til Stortinget var langt sterkere enn til kommunestyret i 1996. Dette ser imidlertid ut til å ha endret seg en god del i 2006. Her ser vi at andelen som har tillit til kommunestyret øker betydelig, mens andelen som har tillit til Stortinget reduseres noe. I 2006 er derfor forskjellen i tillit langt mindre enn den var i 1996.

Resultatene over viser at de fleste opplever at kommunenivået i størst grad ivaretar deres tjenester, samtidig som undersøkelsene fra 1996 og 2006 viser at innbyggerne har noe større tillit til det nasjonale politiske nivået enn til det kommunale. En tolkning av dette kan være at vi oppfatter staten som den politiske garantisten for de offentlige tjenestene, mens vi i større grad oppfatter kommunen som tjenesteleverandøren og statens forlengede arm.

Tabell 6.2 Prosent som svarer at de har tillit til politiske organ fordelt i forhold til om de oppfatter at statlig eller kommunalt nivå ivaretar deres interesser best, 2006.

	Kommunalt nivå ivaretar interesser	Statlig nivå ivaretar interesser	Vet ikke
Dobbel tillit	46	31	22
Kommunetillit	16	6	8
Stortingstillit	14	39	18

Det interessante her er at de som mener *kommunen* ivaretar deres interesser best, i større grad har dobbelt tillit til både kommunestyret og Stortinget. Blant de som mener kommunen ivaretar deres interesser best, er det 46% som svarer at de har tillit både til kommunestyret og Stortinget. Videre er det bare 16% som svarer at de bare har tillit til kommunestyret. Av de som mener *staten* ivaretar deres interesser best, er det bare 31% som svarer at de har dobbelt tillit og 39% som svarer at de bare har tillit til Stortinget.

Disse resultatene viser med andre ord at selv om vi mener at kommunen har en viktig rolle i å ivareta våre interesser, er det likevel slik at det er staten vi først og fremst har tillit til. En tolkning av dette kan være at vi oppfatter staten som den politiske garantist for de offentlige tjenestene, mens vi i større grad oppfatter kommunen som tjenesteleverandøren og statens forlengede arm.

Pettersen og Rose (1997) har tidligere pekt på at kommunens rolle som tjenesteproducent har overtatt for rollen som demokratisk arena. I så fall er det også rimelig at dette kan ha bidratt til å skape de forvent-

ningene vi har pekt på over (og som gjør oss misfornøyd til tross for utgiftene vi benytter på sosiale tjenester). Pettersen og Rose snakker videre om en dekobling av rollen som borger og bruker. Men sett i lys av at vår tillit først og fremst knyttes til staten, kan vi heller stille spørsmålet om det foregår en omkobling av den politiske rollen fra kommune til stat. Det vil si at vi på den ene siden knytter vår politiske borgerrolle til staten og vår rolle som bruker til kommunen.

7. Endrer vi vår politiske adferd?

Er det slik at endrede holdninger til kommunens rolle også bidrar til at vi endrer vår politiske adferd? Fra 1960-tallet og frem til kommunevalget i 2003 har den avtakende valgdeltakelsen vært sterkere ved kommunevalgene enn ved stortingsvalget. Ved kommunevalget i 1963 var valgoppslutningen på hele 81% mens den ved kommunevalget i 2003 var falt til 59%, dvs. en reduksjon på hele 22 prosentpoeng. Tilsvarende var valgoppslutningen ved stortingsvalget i 1965 på 85%, mens den ved stortingsvalget i 2005 var på 77%, dvs. en nedgang på bare 8 prosentpoeng.

Bjørklund (2002) lanserer to alternative forklaringsmodeller på den fallende valgdeltakelsen. Den ene tar utgangspunkt i et instrumentelt syn, der egeninteressen er drivkraften bak valgoppslutningen. Lavere valgdeltakelse skyldes således at flere oppfatter lokalvalgene som mindre viktig. Den andre modellen tar utgangspunkt i valget som en borgerplikt og at man stemmer ut fra plikt, ikke egeninteresse. Bjørklund konkluderer med at borgerplikten er mer avtakende ved kommunevalgene enn ved stortingsvalgene, og at det mer instrumentelle synet på

valget har fått større betydning. Årsaken til nedgangen i valget er dermed at færre anser lokalvalget som viktig. Men dersom borgerrollen er avtakende og brukerrollen tiltakende, skulle vi også forvente en økende politisk deltakelse gjennom andre kanaler.

Hovik og Stigen (2008) viser på bakgrunn av organisasjonsundersøkelsen i norske kommuner, at det gjennomgående har vært en økning i kommunenes tilrettelegging for alternative deltakelsesformer. For det første ser vi en økt bruk av jevnlig åpne informasjonsmøter for befolkningen. Mens det i 2008 var 48 % av kommunene som svarte at de jevnlig arrangerer slike møter, var det 39 % i 2004. Ifølge rapporten er det også langt flere kommuner som i 2008 hadde jevnlig møter med organisasjoner sammenlignet med 2004. Her har andelen økt fra 2/5 til 3/4. I undersøkelsen fra 2008 fremgår det også at relativt mange kommuner har etablert utvalg/råd/styre og/eller komité med representanter for frivillige lag og foreninger.

Vi har ikke tilsvarende tall som belyser utviklingen av innbyggernes bruk av disse kanalene. Difis brukerundersøkelse viser imidlertid at det i 2009 var omtrent 1 av 5 innbyggerne som hadde tatt kontakt med politikere i forbindelse med saker som har opptatt dem og 1 av 6 som svarte at de hadde gjort noe for å påvirke en avgjørelse i kommunens styringsorganer. Samtidig var det hele 2 av 5 som svarte at de har hatt kontakt med ansatt i kommunen om saker som har opptatt dem. Sett i lys av at det er 3 av 5 som stemmer ved valg, viser dette at det er en forholdsvis stor andel som benytter alternative kanaler for å påvirke kommunenes tjenestetilbud.

Hvilke implikasjoner har utviklingen av det vi kan kalle brukerdemokratiet? Er det slik at brukerdemokratiet faktisk påvirker våre forventninger? En antagelse – i tråd med det vi har skrevet over – er at brukerdemokratiet faktisk kan bidra til å dempe forventningene. Det å involvere seg gjør at man får mer kjennskap til tjenestene og dermed får et mer realistisk forhold til nivået på tjenestene. På den andre siden kan det også tenkes at vi trer inn i brukerdemokratiet med økte forventninger, noe som igjen skapes og forsterkes av de rettigheter og garantier som staten har gitt oss.

Et annet spørsmål er om brukerdemokratiet kan tenkes å påvirke sektoriseringen i kommunene. Mange av de nye arenaene for deltakelse i kommunene er nemlig knyttet til enkeltsektorer med tanke på å bedre kvaliteten på det enkelte tjenestetilbudet. Med andre ord kan vi stille spørsmål ved om veksten i brukerdemokratiet følges av en mer direkte form for deltakelse som styrker enkeltsektorene på bekostning av helheten. Som vi pekte på innledningsvis, var det nettopp sektorisering man ønsket å unngå når man utformet kommuneloven i 1992.

8. Konklusjon

Innledningsvis i dette notatet ble det pekt på at kommunene har forutsetninger for en effektiv tjenesteproduksjon gjennom den friheten de har til både å prioritere i forhold til innbyggernes behov og koordinere de ulike tjenestene. Samtidig er friheten begrenset som følge av at staten styrer kommunene, ikke bare ved å fastsette målene, men også gjennom statlig regelstyring og øremerkede midler. Begrunnelsen for dette er prinsippet om like rettigheter for alle borgere. Vi har også vist

at likhetsidealet står sterkt i den norske folkesjelen, ikke bare mellom borgerne, men også mellom kommuner. Når staten styrer kommunene med bakgrunn i det grunnleggende prinsipp om like rettigheter, så løper de altså en liten politisk risiko. Spørsmålet er således om dette bidrar til å undergrave premissene for en effektiv kommunal tjenesteproduksjon, dvs. mulighetene for koordinering og prioritering av tjenestene.

Foruten staten og kommunen, er borgeren en sentral aktør, det være seg som bruker av tjenester, som velger eller som politisk aktør på andre arenaer. Det spesielle med de norske borgerne er imidlertid at de gir uttrykk for å være relativt lite fornøyd. Mer presist, vi er relativt lite fornøyd med de sosiale tjenestene sett i forhold til ressursinnsatsen. Dette leder dermed til to sentrale spørsmål. Er det slik at vi *braker pengene feil* og ikke får like mye ut av hver krone som man gjør i andre land? Eller kan det være at rolleskiftet fra borger til bruker har skapt *større forventninger* og derigjennom et gap mellom våre forventninger og det offentliges kapasitet?

Et forhold her er at våre holdninger til den offentlige tjenesteproduksjonen ser ut til å være påvirket vel så mye av media og den offentlige debatt som av selve kvaliteten på tjenestene. Siden brukere viser seg å være mer fornøyd med tjenestene enn andre som ikke har erfaring med tjenestene, tyder dette på at den offentlige debatten skaper mer negative oppfatninger enn det tjenestetilbudet faktisk gir grunn til. Det kan med andre ord bety at vi lar oss forlede av den kanskje litt vilkårlige kritikken av de offentlige tjenestene. Dette må imidlertid nyanseres. For det første er det neppe slik at forskjeller i brukertilfredsheten mellom generasjonene kan knyttes til media og dagsaktuelle debatter. For det andre

er det også rimelig å anta at mye av misnøyen også skyldes tilgjengeligheten til tjenestene, dvs. at vi ikke får det vi forventer eller at vi ikke får nok.

Et annet forhold ved borgeren er at vi tradisjonelt har hatt størst tillit til Stortinget. Samtidig er det relativt mange som mener at det er kommunen som ivaretar deres interesser i størst grad. En tolkning av dette kan være at vi har ulike oppfatninger av kommune og stat. Mens kommunen skal levere tjenestene, er det staten som blir den politiske garantisten. Dette er også i tråd med tidligere undersøkelser som har vist at innbyggerne i større grad legger vekt på betydningen av kommunens rolle som tjenesteprodusent enn rollen som demokratisk arena. En omskriving av dette vil dermed være at kommunene får rollen som tjenesteleverandør og staten rollen som demokratisk og politisk arena. Satt på spissen, kan vi si at det blir staten som lover, men kommunen som skal levere.

Betyr dette at kommunen har mistet sin politiske og demokratiske rolle? Vi har sett at valgdeltakelsen ved kommunevalgene har sunket betydelig siden 1960-tallet, og mer enn ved Stortingsvalgene. Samtidig har den numeriske valgkanalen blitt erstattet av nye former for deltakelse, ofte omtalt som brukerdemokrati. Dette innebærer at vi som brukere tar på oss politikerrollen i råd og utvalg innenfor områder vi er berørt av eller som interesserer oss spesielt. Det er imidlertid grunn til å spørre hvilke implikasjoner dette har for kommunens rolle som tjenesteprodusent.

Innledningsvis i notatet stilte vi spørsmålet om kommunen kommer i skvis mellom statens rettighetspolitikk og borgernes forventninger. Rettsstaten bygger på noen grunnleggende prinsipper om like rettighe-

ter for alle borgerne, noe som gjør det vanskelig å unngå dilemmaet mellom statens behov for å sikre likhet og kommunenes ønske om frihet. Det som imidlertid er interessant, er at statens ambisjoner om å sikre likhet ved hjelp av ulike former for garantier og rettigheter, skjer samtidig med utviklingen av et mer sektororientert brukerdemokrati i kommunene. Spørsmålet blir da hva slags virkning dette har. Bidrar det til at kommunene kommer i ytterligere krysspress som følge av at statens krav til kommunene bidrar til å øke borgernes forventninger? Er det slik at kombinasjonen av statlig styring gjennom rettigheter og garantier på den ene siden, og fremveksten av brukerdemokratiet på den andre, bidrar til økt sektorisering som undergraver kommunens muligheter for helhetlig og koordinert styring? Eller er det slik at brukerdemokratiet vil motvirke et slikt press ved at borgerne i større grad ansvarliggjøres? Forsvarerne av denne formen for demokrati vil hevde at det både bidrar til mer effektive tjenester og til ansvarliggjøring av brukerne. I så fall er brukerdemokratiet positivt i den forstand at det bidrar til en mer optimal ressursbruk, til at vi får mer tjenester ut av de ressursene vi bruker og ikke minst til å motvirke forventninger som skapes gjennom det statlige styringssystemet. Kritikerne vil derimot si at brukerdemokratiet bidrar til å skape forventninger, ikke dempe dem. I så fall er det rimelig å anta at brukerdemokratiets ekspansjon i kommunene sammen med de forventninger som skapes gjennom det statlige styringssystemet, vil bidra til at kommunene som tjenesteproducent kommer under et ytterligere press. Faren er at vi da fremdeles blir et land hvor forventningene er store og innbyggerne er relativt misfornøye til tross for stor ressursinnsats.

Referanser

Bjørklund (2002): ”Den stadig synkende deltakelsen ved lokalvalg – noen årsaker og konsekvenser”, i Aardal, B. (red): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2010): Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer. Oslo: Difi-rapport 2010:4

Hovik, S. og I.M. Stigen (2008): ”Kommunal organisering 2008”. Oslo: NIBR-rapport 2008:20.

Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): ”Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger”. Bø: Rapport 180, Telemarksforskning-Bø.

Johansen, L.E og K. Løyland (2001): ”Effektivitet i offentlig og privat virksomhet”. Bø: Rapport 180, Telemarksforskning.

Møller, G. (2001): ”Holdninger til effektivitet i offentlig og privat virksomhet”. Bø: Arbeidsrapport 4-2001, Telemarksforskning.

Pettersen, P.A. og L.E. Rose (1997): ”Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?”, i Baldersheim, H., J.F. Bernt, T. Kleven og J. Ratsø (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.

Rose, Lawrence (2010): ”Ønsker mer – vil ikke bidra”, artikkel på Forskning.no, 13. februar 2010.

Riksrevisjonen, dokument nr. 3:5 (1999-2000)

Riksrevisjonen, dokument nr. 3:1 (2003-2004)

St.meld. nr. 17 (2004-2005), Makt og demokrati

St.meld. nr. 19 (2008-2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap