

Vike, H., Karlsson, B. & Sundet, R. (2022).
Innledning. I H. Vike, B. Karlsson & R. Sundet
(Red.), *Velferdsstatens transformasjoner*
(s. 13–27). Fagbokforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.55669/oa200900>

Innledning

Halvard Vike, Bengt Karlsson & Rolf Sundet

Tittelen på denne boken – *Velferdsstatens transformasjoner* – henviser til tre sentrale og tett sammenvevde dimensjoner ved den nordiske velferdsstatsmodellen, spesielt den norske versjonen. Denne samfunnsmodellen kjennetegnes grovt sett av at offentlige myndigheter har påtatt seg eksepsjonelt omfattende ansvar for borgernes liv og velferd, spesielt ved hjelp av overføringer og tjenester som reduserer risiko for den enkelte, og som dermed garanterer en viss form for trygghet. Det offentlige, velferdspolitiske ansvaret innebærer også en ambisjon om – og i relativt høy grad også en faktisk evne til – å redusere sosial ulikhet (Brandal, Bratberg & Thorsen, 2013).

Begrepet «modell» er dog kanskje ikke det mest presise, siden det gir et inntrykk av at det dreier seg om et politisk prosjekt med en klar hensikt og mål. Det er mer fruktbart å forstå velferdsstaten som et eksperiment, og vende blikket mot det institusjonelle systemet og den politiske kulturen som har blitt til underveis (Sørensen & Stråth, 1997). En viktig begrunnelse for denne boken er at begge disse sidene ved velferdsstaten er utilstrekkelig belyst og forklart. Vi tror en større vekt på dette kan bidra til å anskueliggjøre hva som står på spill i vår tid. Dette spørsmålet er ikke bare relevant for dem som måtte være opptatt av å ta vare på det dette eiendommelige eksperimen-

tet har skapt, men også for dem som er opptatt av hva som gjør fungerende velferdsstater mulig (Fukuyama, 2014).

Den første dimensjonen ved den norske velferdsstaten vi er opptatt av her, er at vi vet overraskende lite om hvordan og hvorfor den oppsto. De politiske reformene og interessene som drev dem gjennom, er riktignok godt kartlagt (Furre, 1991; Slagstad, 1998; Halvorsen et al., 2019), men de sosiale og kulturelle betingelsene dette hvilte på, er etter vårt syn ikke godt redegjort for, for eksempel hva som lå til grunn for befolkningens tilsynelatende sterke vilje til å la offentlige myndigheter overta så mye innflytelse over egne liv. I den norske og nordiske verden er dette paradoksalt, blant annet fordi individuell autonomi har vært et grunnleggende kulturelt fundament så lenge (Trägårdh, 2008; Vike, 2018). Den tilliten dette uttrykker, står også i sterk kontrast til dominerende globale tendenser i vår tid. I store deler av den vestlige verden er statsmaktens legitimitet i krise (Fukuyama, 2014). Selv i land der majoriteten av befolkningen ønsker seg mer velferdspolitik, forstås statlige institusjoner (demokratiske organer og statlige byråkratier) som inkompetente når det gjelder å håndtere ansvaret det fører med seg. Svært mange mennesker har sterke grunner til å være dypt skeptiske til staten, og endog frykte den. Det er ikke tilfeldig at stater ofte oppfattes som dominerende og ydmykende (Sennett, 2003; Giddens, 1998).

Den andre dimensjonen handler om endringsprosessene som preger velferdsstaten i vår tid – og konsekvensene av dem. Vi omtaler disse prosessene som transformasjoner fordi vi mener det er grunn til å anta at det ikke bare dreier seg om justering av en del ulike velferdspolitiske tiltak, men om strukturelle forandringer. Med dette mener vi både endringer av selve relasjonen mellom offentlige myndigheter og befolkningen, så vel som mellom ulike deler av befolkningen. Vi er ikke først og fremst opptatt av styringssystemet her, men av omformingen av de sosiale relasjonene som disse systemene består av. Nøkkelordene er hierarki, personlig avhengighet og konkurranse. Bak argumentet om at velferdsstaten må gjøres «bærekraftig» og reformer som endrer offentlige institusjoners virkemåte, ligger en styringspraksis som binder befolkningen til staten og til hverandre på helt nye måter. Velferdsstatens institusjoner er kanskje framfor alt i ferd med å framtre som et mer entydig kommandosystem enn tidligere, og i mindre grad som kanaler for artikulasjon av krav og arenaer for forhandling, korreksjon og tilpasning (Vike, Debesay & Haukelien, 2016). Selv om de demokratiske, representative arenaene

ikke er vesentlig endret, kan ikke det samme sies om arenaene for påvirkning av kommunale og statlige institusjoner som er ansvarlige for styring av ressurser og utforming av tjenester. Offentlige institusjoner etablerer mye klarere grenser til sine omgivelser enn før, og det er langt vanskeligere å få tilgang til dem og/eller korrigerer måten de fungerer på.

Den tredje dimensjonen ved det vi kaller velferdsstatens transformasjoner, angår spørsmålet om hva som eventuelt kan og bør gjøres dersom det skulle være interesse for å bevare denne forholdsvis unike samfunnsmodellen. Vi mener det er på sin plass og på tide at dette spørsmålet stilles og settes i sammenheng med den (etter vår oppfatning) grunnleggende erkjennelse at velferdsstaten handler om en viss type sosiale relasjoner – ikke først og fremst styringssystem eller politisk ideologi. Framfor alt dreier det seg om hvilke relasjoner som ivaretar folks opplevelse av å være fri og samtidig trygge (Stråth, 2017). Disse opplevelsene utgjør de avgjørende betingelsene for tillit og for viljen til å ofre noe for fellesgodene som velferdsstaten forvalter på befolkningens vegne. Folk flest bryr seg ikke nødvendigvis mye om hvorvidt tjenester er «evidensbasert» eller om at myndighetene kan legge fram dokumentasjon på at tjenestene de yter, «virker» for oss dersom de faktisk oppleves som ydmykende og frihetsberøvende. I denne boken undersøker vi dette ved å se nærmere på det som sannsynligvis påvirker dette mer enn noe annet – kvaliteten på, og tilgjengeligheten til, de offentlige tjenestene slik dette faktisk erfares blant dem det angår.

På dette grunnlaget spør vi: Hva skjer med befolkningens tillit til velferdsstaten hvis det institusjonelle grunnlaget den hviler på, går i oppløsning? Satt på spissen: Kan et hierarkisk administrativt system erstatte en samfunnsform som var preget av distinkte former for gjensidighet uten at den mister avgjørende kvaliteter som for eksempel en solidarisk oppslutning i befolkningen? For å belyse dette går vi historisk til verks og forsøker å vise hvordan disse gjensidighetsformene oppsto, hvilken «jobb» de har gjort og hva som er i ferd med å bli skapt i deres sted.

Om kapitlene i boken

Kapitlene i boken beskriver endringsmønstre i velferdsstatens tjenester og kaster samtidig lys over hvordan offentlig politikk, institusjonell utforming og profesjonelt arbeid i velferdsstatens førstelinje er i ferd med å forandre seg. Alle bidragene demonstrerer at den norske velferdsstatsmodellen, slik vi kjenner den, hviler på noen avgjørende forutsetninger som i økende grad synes å være truet. Truslene kommer ikke primært fra «the usual suspects», som manglende oppslutning om velferdsstaten, svekkede likhetsidealer, manglende økonomisk evne («bærekraft»), ineffektive institusjoner, egeninteresse-orienterte profesjoner og lignende, men fra – kanskje i høy grad uintenderte – konsekvenser av en villet politikk. Flere av kapitlene i denne boken diskuterer disse forutsetningene kritisk. Kristin Briseid peker på at universalismen i velferdspolitikken synes å stå for fall, og viser hvordan statlig og kommunal politikk spiller sammen for å redusere og endog fjerne tjenester til eldre som strengt tatt er lovpålagte. Begrunnelsen for dette er at kommunen må redusere utgifter og tilpasser seg ressursituasjonen, og i denne prosessen tyder mye på at den politiske bekymringen for hva dette innebærer, viker plassen for den økonomiske pragmatismen. Det er ikke bare «de svake gruppene» dette går ut over. Som Reiersen og Torp viser i sitt kapittel, og som også Hems diskusjon viser, er universalismen et vesentlig element i det store politiske klassekompromisset som ligger til grunn for velferdsstaten. Det er historisk unikt for de nordiske landene at nær sagt hele befolkningen har sluttet opp om den, og det skyldes at offentlige tjenester har vært ment for alle og på den måten skapt et kollektivt gode. I de nevnte kapitlene kommer det tydelig fram at denne mekanismen, sammen med de mekanismene som bidrar til å skape en relativt egalitær lønnsdannelse, er vesentlig i etableringen av politisk fellesskap i det norske samfunnet. Svekkelsen av eldreomsorgen – og i andre offentlige tjenester – bidrar til å undergrave dette, og det vil være overraskende dersom de delene av befolkningen som ikke lenger opplever at offentlige tjenester er for dem, eller at de ikke lenger er gode og dekker behovet deres, vil fortsette å slutte opp om velferdsstaten. Når det blir attraktivt i stedet å kjøpe seg ut, elimineres den felles interessen som gjør dette politiske eksperimentet mulig å videreføre. Også kapitlet om folkehelsepolitikk (Fosse og Torp) gir en tydelig antydning om hvordan ambisjonene i offentlig politikk ikke bare reduseres i tje-

nestene, men også i satsingen på tiltak som i utgangspunktet bidro til å skape den opplevelse av likhet og fellesskap som gjorde velferdsstaten mulig. Kommunenes folkehelsearbeid er blitt gradvis avpolitisert og leverer ikke lenger et avgjørende bidrag til å bruke det brede helseperspektivet som redskap til å redusere økende forskjeller.

Briseids analyse av hvordan tjenester til eldre gradvis gjøres dårligere i kommunene reiser spørsmålet om hvorfor kommuneinstitusjonen – som så langt har vært velferdsstatens sentrale drivkraft – ikke gjør seg sterkere gjeldende for å utfordre former for statlig styring som truer omfanget og kvaliteten på offentlige tjenester. Hvordan er det mulig at ansvarlige lokale folkevalgte ikke reiser opprørsfanen når deres forpliktelser overfor lokalbefolkningen ikke lenger kan opprettholdes? Eksemplet indikerer at ideologiske forskjeller blant folkevalgte ikke kan forklare dette, men at grunnene til at de tar aktiv del i å undergrave lovpålagte tjenester har med institusjonelle endringer å gjøre. Når de velger å forplikte seg overfor budsjettet snarere enn overfor oppgaven med å yte tjenester av høy kvalitet på universell basis, er det selvsagt mulig å forstå, men det innebærer samtidig at den politiske kraften i kampen for retten til tjenester for alle med behov svekkes. Lokale folkevalgte er i økende grad personlig lojale overfor den lokale administrasjonens tolkning av den økonomiske situasjonen og overfor statlige myndigheters styring av kommunene. De representerer i langt mindre grad et korrektiv til og alternativ maktbasis i relasjon til sentralmakten enn funksjon som utførere av bestillinger de har minimale muligheter til å påvirke.

Lignende mekanismer er i spill i utformingen av administrative og faglige ledelsesfunksjoner i offentlige institusjoner. Hauge og Vike illustrerer en viktig side ved dette i sitt kapittel om kommunalt ansattes innovasjonsarbeid i tjenesteyting til utsatte barn og familier. Arbeidet de gjør for å skape bedre samhandling mellom tjenestene, styrke brukernes medvirkning og fjerne barrierer for tilgang (med mer), er bare i liten grad aktivt støttet på ledelsesnivå; innovasjon foregår som en tilleggsfunksjon som i realiteten er frikoblet fra administrativ styring og uten forankring i lederes autoritet som ansvarlige for å foreta valg med hensyn til risiko, forholdet mellom innovasjon og ordinær drift og prioritering. De overlates i stedet ansvaret for selv å finne ut av hvordan deres (ofte overveldende) ansvar for å yte flere og bedre tjenester skal gjøre kommunen i stand til å yte bedre tjenester til flere for mindre ressurser. Dette viser en allmenn tendens i måten ledelse

og styring endres på i norsk velferdsforvaltning. Ledere er ikke lenger sterkt forpliktet overfor oppgaven med å løse fundamentale dilemmaer i tjenesteyting, men er mer spesialister i å regulere knappe ressurser, angi generelle mål, formulere visjoner og forsøke å sikre at reduksjon i tjenestene ikke framstår som lovbrudd.

Tendenser av denne typen skaper ikke bare sterke spenninger mellom politikk og forvaltning, men også mellom styring og profesjonelt arbeid – og dermed også et sterkt press på selve tjenestene. Sundets kapittel illustrerer dette tydelig med referanse til familieorientert behandling i psykisk helsearbeid. Sundet viser at gode tjenester til familier som sliter, er avhengige av at fagfolk (terapeuten i dette tilfellet) er lydhøre overfor brukernes «veto». Det familiene ikke ønsker, må respekteres, og behandlingen er helt avhengig av tilliten mellom partene – eller «alliansen», som det kalles i fagspråket – og må nødvendigvis være et samarbeid. Denne innfallsvinkelen synes å bli stadig vanskeligere fordi sentrale myndigheter er i ferd med å standardisere behandlingen i henhold til en logikk der diagnoser styrer behandlingen og behandlingsmetoden. Fagfolkenes relasjon til tjenestemottakerne settes dermed i spill fordi deres mulighet til å ta hensyn til den variasjonen de representerer – de ulike behovene de faktisk har – blir overstyrt. Dette bidrar i sin tur nødvendigvis til at tjenestemottakerne har mindre grunn til å ha tillit til fagfolkene, som er nødt til å utføre bestillinger som i mange tilfeller vil måtte få dem til å framstå som rigide og regelorienterte framfor sensitive, lydhøre og fleksible. Sundet åpner sitt kapittel med å slå fast at opplevelser av rettferdighet er uløselig knyttet til respekten for forskjellighet.

Sundet diskusjon gir oss innblikk i et annet fundamentalt vilkår for den norske velferdsmodellens relative suksess, og den sterke viljen befolkningen i Norge har hatt til å støtte politiske partier som går inn for flere og bedre tjenester i likhetens og rettferdighetens navn; profesjonelle tjenesteyteres evne til å ta hensyn til behovene slik de som faktisk har dem, opplever dem. Det er unødvendig å ty til romantiserende beskrivelser av profesjonsutøvere i velferdsstatens førstelinje for å understreke dette; det er ikke primært deres «gode» holdninger som er poenget her, men snarere den funksjonen de historisk sett fikk mulighet til å fylle i velferdsstatens ekspansjonsperiode, som trenger oppmerksomhet. Fordi profesjonelle tjenesteytere svært lenge var oppsiktsvekkende autonome og underlagt ytterst svak styring, utviklet de en slags «mellomposisjon» mellom det institusjonelle apparatet de var en del av

(«staten»), og brukerne. Svært få av dem utviklet en identitet som innebar at de så det som sin oppgave å beskytte statens ressurser overfor en kravstor befolkning med urimelige og potensielt illegitime krav. De så i mange sammenhenger på seg selv som brukernes advokater overfor sin egen arbeidsgiver, og stilte seg bak deres krav om tilpassede tjenester og ble dermed i usedvanlig grad påvirkbare. I Reiersens og Torps kapittel, så vel som i Hems diskusjon om klassekompromisset som ligger til grunn for velferdsstaten, er denne alliansen mellom de voksende profesjonene og brukerne (og deres organisasjoner) – som ofte også har involvert sterk støtte fra lokale folkevalgte som identifiserte seg sterkt med ansvaret for bedre offentlige tjenester – sentral. Det er verdt å understreke at den norske befolkningens syn på offentlige tjenester er langt mer positiv enn i de fleste land. Dette er neppe tilfeldig, og har sannsynligvis mye å gjøre med at profesjonsutøvere har vært forholdvis tilgjengelige, påvirkbare og faktisk i stand til å tilpasse tjenestene til individuelle behov uten å søke sine ledere om lov i hvert enkelt tilfelle. Sentralmaktens behov for å standardisere tjenestene er ikke primært motivert av at tjenestene så langt har vært for «dårlige», men at tjenesteutøvernes autonomi har truet sentral makt og kontroll. Det er langt enklere å styre offentlige institusjoner ved å standardisere tjenestene, redusere ressursene og sende ansvaret for kapasitetsproblemene som dermed oppstår, til tjenesteutøverne selv, spesielt når tjenesteutøverne samtidig kan behandles som personlig illojale dersom de påpeker at dårligere tjenester skyldes for knappe ressurser. Når argumentet om at problemer av denne typen skyldes ineffektivitet, blir velferdsstatens politiske fundament – evnen til å dele ansvaret for å realisere veldig omfattende ambisjoner – trivialisert og omgjort til et teknisk problem.

Det norske politiske eksperimentet hviler på et stort og etter vår vurdering interessant paradoks (Vike, 2018). Den norske statsmakten har påtatt seg et større ansvar for befolkningen enn noe annet land på kloden, samtidig som selve statsmakten lenge har vært relativt svak. Den har svært lenge vært ytterst desentralisert og preget av en oppsiktsvekkende sterk spredning av makt, der en myriade av lokale institusjoner har hatt stor selvstendighet innenfor en felles ramme. I løpet av de siste par tiårene har dette endret seg dramatisk, og den sentrale staten har systematisk økt sin makt på bekostning av lokale institusjoners selvstendige rolle. En konsekvens av dette er at offentlige institusjoner er blitt utsatt for et helt annet press enn tidligere for å prioritere oppgaven med å beskytte egne ressurser overfor overveldende

etterspørsel. Dette betyr at det innføres formelle og uformelle vilkår for tilgang til tjenestene på en helt annen måte enn tidligere. To konsekvenser av dette er spesielt viktige. Den første er at ressursene spres på flere og skaper dårligere tjenester på mange områder, spesielt der brukerne er «ressurskrevende» og mangler sterke allierte. Den andre – som kanskje er enda viktigere fordi den er mer subtil – er at brukerne opplever ydmykelser i sine forsøk på å få tilgang fordi tersklene er høyere og mistanker om misbruk uvegerlig blir en del av selve tjenesteytingen.

Sælørs kapittel om «Trygdebeistet» tar dette problemet opp til diskusjon. I hans autobiografiske fortelling er ydmykelsens mange dimensjoner et gjennomgående tema. Offentlige institusjoners makt blir spesielt tydelig for oss når de gjør oss små og påtvinger oss en opplevd plikt til å demonstrere vår verdighet igjen og igjen. Dette kan skje gjennom tilsynelatende trivielle mekanismer som venting, stadig skifte av saksbehandler, utilgjengelighet og manglende kunnskap om saken det gjelder, til langt mer omfattende og destruktive opplevelser som opplevelsen av å bli utmattet av en langtekkelig kamp for å få rettighetene sine innfridd og dermed verken kunne utføre jobben sin eller opprettholde et normalt daglig- og familieliv. At eksemplet i Sælørs tilfelle nettopp er NAV, er neppe helt tilfeldig. Kanskje for første gang i norsk etterkrigshistorie har vi fått en institusjon som har fått i oppdrag å gjøre systematisk ydmykelse til et virkemiddel i å beskytte offentlige ressurser overfor befolkningens behov og krav. Dette oppdraget er selvsagt ikke nedfelt i noe offentlig dokument, men er likevel en så direkte konsekvens av måten arbeidslinja og NAVs hierarkiske organisering håndteres på at det er liten grunn til å bli overrasket eller å anta at myndighetenes egentlige hensikt er å fjerne årsakene til ydmykelsene. En rekke veldokumenterte erfaringer fra andre land viser at problemene NAV har skapt, kunne vært unngått hvis det hadde vært politisk vilje til det. Dette problemet viser også til et annet sentralt, kjent paradoks i byråkratiforskning: Intensjonene blant ansatte i institusjoner som utvikler ydmykende praksiser, er ofte gode og heroiske, men de institusjonelle mekanismene som følger av lite gjennomtenkte politiske bestillinger, virker likevel systematisk dehumaniserende uten at de ansatte selv nødvendigvis ser sammenhengen eller makter å gjøre noe med den.

Det er i denne forstand et nært slektskap mellom Sælørs eksempel og de øvrige kapitlene i denne boken som tar for seg hvordan relasjonen mellom

politikk, institusjonsutforming, profesjonsutøvelse og relasjoner til brukere gradvis endres i velferdsstaten. Oute og Glasdam diskuterer for eksempel hvordan den gode intensjonen om å legge økende vekt på involvering av pårørende i psykiske helsetjenester i realiteten fører til en gradvis overføring av ansvar der de pårørende selv blir gitt oppgaven med å følge opp pasienten og opptre som eksperter på hennes/hans situasjon. Rammen for deres diskusjon er blant annet Ove Kaj Pedersens kjente bok *Konkurrencestaten* fra 2011. Pedersen viser hvordan velferdsstaten gradvis har dreid den velferdspolitiske orienteringen bort fra satsingen på å kompensere for borgernes evne til å konkurrere i ulike markeder til å legge avgjørende vekt på å stimulere den individuelle konkurranseevnen. Dette betyr at tjenestene blir mer midlertidige, kortvarige og målrettede, og at de ledsages av et strategisk mål om å gjøre tjenestemottakerne ansvarlige for å håndtere sin egen situasjon. Denne politiske ambisjonen er ikke unik for de nordiske landene, men er en slags resirkulert versjon av Tony Blairs visjon om «Den tredje vei» i Storbritannia på slutten av 1990-tallet og framover, og som er blitt helt toneangivende i EU etter dette.

Arbeidet med recovery i psykisk helsefeltet gir en indikasjon på hvordan denne type endringer nedfelles i offentlige tjenester til «ressurskrevende» brukere i Norge. Recovery er betegnelsen på en toneangivende faglig orientering i arbeidet med brukere med utfordringer innen helse og rus som legger avgjørende vekt på at fokus på sykdom og diagnose kan komme i veien for de kreftene og det potensial i alle menneskers liv som kan stimulere bedre og mer meningsfulle liv, om ikke nødvendigvis komplett helbredelse, normalitet og konvensjonelle livsløp. I bidraget fra Karlsson, Borg og Klevan i denne boken analyseres utviklingen av denne retningen fra dens opprinnelse som et borgerrettighetsprosjekt (med opphav i USA) og kollektivt opprør mot stigma, marginalisering og undertrykkelse, til et systemisk press i retning av individualistisk standardisering. Forfatterne er sterkt bekymret for at feltet i økende grad blir manualisert, instrumentalisert, «mainstreamet» og tilpasset helsebyråkratiets behov snarere enn brukernes. Psykisk helsetjenester fremstår ofte som formalistiske, vanskelig å nå fram til og ikke rettet mot enkeltmenneskets ønsker og behov. Som vi har sett ovenfor påvirker dette også brukernes tillit til fagfolkene de ofte er avhengige av. Skal en borger ha tillit til en fagperson, må borgeren oppleve at fagpersonen er der for brukeren og ikke er bundet på hender og føtter av andre(s) interesser.

Når dette fundamentet for tillit endres, og kanskje undergraves, skjer det ikke minst fordi politiske myndigheter har et langt sterkere behov enn tidligere for å gjøre velferdsstatens institusjoner – og profesjonelle tjenesteytere som gjør jobben sin der – til redskap for å få bedre resultater, som oftest på kort sikt. Som Krane og Gullslett viser i sitt bidrag til boken, betyr dette for skolens del at den blir en slags oppsamlingsplass for reformer som samlet sett og over tid gir skolen og lærere en mengde selvmotsigende og ikke sjelden helt urealistiske oppgaver, hvorav enkelte måles systematisk og andre ikke. Faren for at politikere etterspør forskning som kan legitimere deres beslutninger, og for at makten konsentreres i et ekkokammer mellom forskere og politikere, er økende. Ved at læreren settes i front for systemkrav som bidrar til økt stress og press, kan det paradoksalt nok komme i veien for selve relasjonen mellom lærer og elev som jo er avgjørende for elevers prestasjoner.

Som andre vestlige demokratier preges de nordiske land av økende sosiale forskjeller og former for systematisk marginalisering som inntil relativt nylig framsto som utenkelig for mange og som et brudd med ideene som ligger til grunn for velferdsstaten. Økende ulikhet har skapt bekymring og inspirert en rekke politiske tiltak, men har så langt ikke mobilisert noe i nærheten av den politiske viljen som trengs for å gjøre noe avgjørende med den. Vi mener det er grunn til å la denne erkjennelsen danne et bakteppe for forståelsen av sentraliseringens konsekvenser for velferdsstatens institusjoner og tjenester. Som vi har vært inne på er det oppsiktsvekkende at velferdsstatens tjenester i mange tiår ble opplevd som frihetsskapende blant store deler av den norske befolkningen. Hva skal til for at offentlige tjenester ikke innebærer en trussel mot folks verdighet? Spørsmålet er godt belyst i forskningslitteraturen. Det er for eksempel liten tvil om at lokale institusjoner er langt bedre egnet til å ivareta verdighet enn store, at institusjonell autonomi fungerer bedre enn sentral styring, eller om at tillit til faglig skjønn gir et større rom for å tilpasse tjenestene til individuelle behov. Videre vet vi at ambisiøse og skiftende politiske bestillinger til tjenesteytende institusjoner ofte gjør dem dysfunksjonelle, at ledere som gjøres avhengige av andre ledere høyere opp i hierarkiet, gjør dem mindre forpliktet overfor dem som mottar tjenestene. Det er i tillegg liten tvil om at fagfolk som får et langt større ansvar for å yte enn det finnes ressurser til, ofte møter liten anerkjennelse fra egne ledere når de påpeker dette problemet, og at dette har en direkte konsekvens for tjenestene – fagfolk tvinges i slike tilfeller til å spre ressursene på flere og/

eller skape uformelle barrierer for tilgang. Et hovedproblem er at det som kreves for å skape gode og verdige tjenester, samtidig truer sentral kontroll. Trusselen om økte kostnader og frykten for potensielt misbruk av tjenester er de sentrale argumentene for denne kontrollen. Begge deler har en tendens til å skape en sterk, grunnleggende spenning mellom den respekten for folks behov som verdigheten krever på den ene siden, og den sterkt økende og systematiske mistenkeligheten mot potensielle «fake needs» som kontrollbehovet skaper på den andre – spesielt blant dem som befinner seg på beslutningsarenaer på god avstand til brukerne. Gitt at velferdsstatens svære ambisjoner skaper så omfattende forpliktelser, er det sannsynlig at evnen til å leve opp til dem i praksis krever en høyt utviklet evne til å dele på ansvaret på en måte som gjør det vanskelig for én enkelt institusjon og/eller én enkelt maktinteresse å definere premissene; det gjør det altfor fristende å overlate kostbart og krevende ansvar til andre med mindre evne til å lukke seg inne – slik vi for eksempel ser i relasjonen mellom den sentrale staten og kommunene og mellom helseforetakene og kommunene, eller mellom ledere og (særlig de kvinnedominerte) profesjonene i helse- og omsorgstjenestene og i skolen. Det norske systemet legger svært godt til rette for at politiske interesser bruker velferdsstatens tjenesteytende institusjoner for egne formål. Det viser seg for eksempel å være oppsiktsvekkende enkelt å strupe kommunene og dermed presse tjenesteyterne til å løpe raskere og påta seg mer ansvar – og samtid innkassere politisk gevinst for «økt effektivitet».

Flere av kapitlene i boken bidrar til å demonstrere dette. Bidragene som mest direkte retter blikket mot institusjoner som i høy grad lykkes med å videreføre velferdsstatens tradisjonelle «verdighetslinje», er Auslands og Andvigs studie av Bastøy fengsel, og Gullsletts og Andvigs analyse av Kirkens Bymisjons arbeid med mennesker med rusutfordringer. Bastøy fengsel er et justispolitisk eksperiment som illustrerer det som i internasjonal litteratur er kjent som «det skandinaviske unntaket, som legger vekt på human fangebehandling og fokus på integrering etter gjennomført straff. Mange av fangene der har tidligere opplevd å sone på lukket avdeling, og om dette sier de blant annet at man slutter å være menneske på lukka. Politiske intensjoner om straffen som skal bidra til tilbakeføring til samfunnet, sømløse overganger, individuell tilpasning og medvirkning, oppleves annerledes fra de innsattes side, og soningen på Bastøy framstår som et kvalitativt annet alternativ som kan gi fangene et realistisk håp om at det kan være mulig å bygge et liv

etter soning. Men «landsbyfengselet» ser ut til å være under press i velferdsstaten. Bastøy som fengselskonsept har internasjonal oppmerksomhet fordi man der satser på større frihet og flere individuelle tilpasninger enn det som er vanlig. Tidligere og nåværende innsatte og ansatte viser et stort engasjement for det de kaller «Bastøysaken». Det finnes en mengde spennende og innovative ideer til å gjøre fengselet bedre, og å minske gapet mellom fengselsliv og samfunnet utenfor. Forutsetningen for dette er at fengselet makter å opprettholde vilkårene for at de innsatte opplever i praksis at de kan delta som verdige deltakere, en opplevelse som altså synes å bli et knapphetsgode i en stadig mer sentralstyrt velferdsstat der erfaringene fra førstelinjen i økende grad må vike som grunnlag for politikk- og institusjonsutforming.

I Kirkens Bymisjons prosjekt «Ut i jobb» får deltakerne mulighet til å bli kjent med en kontaktperson og veileder som gjør det mulig å utvikle en personlig relasjon som varer over tid. Kontinuitet i oppfølgingen er svært viktig for mange i denne målgruppa, spesielt fordi mange har erfart at møtet med det offentlige hjelpeapparatet innebærer å møte stadig nye saksbehandlere som ikke kjenner deres situasjon, og som ofte gir dem en opplevelse av å bli avvist og ikke trodd på. Bymisjonens arbeid i tiltaket «Ut i jobb» er et eksempel på tillitsskapende arbeid overfor personer med rusproblemer og fengselsbakgrunn. Mulighetene deltakerne får til å utvikle tillitsfulle relasjoner, gjør at de tør å gjøre seg avhengige av hjelpenes handlinger; de tar den risikoen fordi de erfarer at hjelperne i KB er til å stole på. Forskjellen mellom Kirkens Bymisjon og offentlige institusjoner som har som oppgave å yte tilsvarende bistand, kan sannsynligvis forklares med henvisning til det «enkle» faktum at KB kan velge å prioritere deltakernes egne vurderinger av hva som trengs for å bygge tillit, snarere enn å levere på standardiserte bestillinger fra politiske myndigheter og ledere som er avhengige av å produsere resultater på kort sikt.

Eksemplet antyder at fremtiden for det norske velferdsstatsekperimentet – dersom det har en framtid overhodet – går via en mer systematisk refleksjon om vilkårene for at offentlige tjenester oppleves som frihetsskapende av dem som mottar dem, snarere enn som ydmykende. Et av vilkårene vi har berørt i omtalen av bidragene i denne boken, er at tjenestene ikke ganske enkelt kan forstås som en styringsmekanisme som skal tilfredsstille pragmatiske politiske mål og arte seg som bestillinger. Vi har svært mye dokumentasjon på at denne forståelsen – som i dag er enerådende – kun er effektiv i den forstand at den gjør både brukerne og tjenesteyterne til redskap

og i økende grad ute av stand til å skape de relasjonene gode tjenester nødvendigvis må være en del av. Dette gjør det interessant å rette blikket mot innovasjon og sosialt entreprenørskap, som er Kobros tema. Han peker på at troen på det offentlige som selve motoren bak velferdsutviklingen var en avgjørende premiss for utviklingen av den nordiske velferdsstaten (Anderesen & Hulgård 2018; Vike, 2004). Når grensene for velferdsstatens ekspansjon nå blir stadig tydeligere, rettes oppmerksomheten mot mennesker og miljøer med nye ideer. Å vende seg mot sivilsamfunnet i jakt på nye og bedre ideer, også ofte med håp om å finne billigere løsninger på velferdssamfunnets utfordringer, er ikke noe nytt, men det kan likevel gi nye perspektiver, ikke minst fordi sivilsamfunnet er i sterk endring. I den økte oppmerksomheten om sosialt entreprenørskap i Norge finner vi to divergerende retninger i diskusjonen om velferdssamfunnets framtid. Den ene går i retning en diskurs om effektivisering og innsparing, der privatisering oppfattes å være en farbar vei for velferdsstaten. Privatiseringen kan i sin tur gå i retning av økt frivillighet eller mot mer kommersielle tjenester. Den andre samtalen om sosialt entreprenørskap handler om behov for mer medbestemmelse, direkte demokrati, solidaritet og brukerstyring i samfunnet. Oppmerksomheten som rettes mot sosialt entreprenørskap, og den veksten vi ser i sosiale entreprenørielle virksomheter, er manifesteringer både av ønsket om mer effektivitet og besparelser i velferdssamfunnet, og samtidig uttrykk for et ønske om mer borgerinnflytelse, brukermakt og solidaritet. Dette paradokset kan gi grobunn for å spørre om fenomenet er særlig godt egnet for å vitalisere solidariske verdier og prinsipper om rettferdig og mer treffsikker fordeling i velferdssamfunnet, eller om det like mye kan være et skritt mot avvikling av det? Spørsmålet er vesentlig, for det er ikke åpenbart at (det velbegrunnede) behovet for nyskaping og innovasjon ikke er i ferd med å bli synonymt med et ideologisk begrunnet forsøk på å avvikle offentlig ansvar for velferd og omgjøre det til et attraktivt privat marked.

Denne boken handler derfor om transformasjonene som foregår i den norske velferdsstaten. I perspektivet vi utvikler i denne innledningen, gir det mening å betegne disse som grunnleggende endringer i de sosiale relasjonene denne samfunnsmodellen består av: om forholdet mellom folkevalgte, byråkrater og førstelinjeansatte; om forholdet mellom staten, kommunene og brukerne; om forholdet mellom ledere og ansatte; om forholdet mellom velgerne og deres representanter, og om forholdet mellom befolkningsgrupper.

Det vi framfor alt vil forsøke å forklare, er: Hvordan ble velferdsstaten en så stor suksess, og hvilke sosiale og politiske faktorer ligger til grunn for den? Hvordan ble tilliten skapt historisk? Hvorfor har ikke en omfattende offentlig sektor ført til mer systematisk ydmykelse? Hva er konsekvensene av at velferdsstatens institusjoner ikke lenger representerer komplekse former for intern spenning og maktbalanse, men et hierarkisk system der det store flertallet av de involverte aktørene forventes å være iverksettere av et standardisert tjenesteregime som består av stadig større vekt på kontroll (av ressurser, prosedyrer, måloppnåelse, ansatte og tjenestemottakere)? Hva er konsekvensene av at velferdsstaten lider av et stadig mer dramatisk kapasitetsproblem som ikke håndteres via politiske prioriteringer som noen tar ansvar for?

Referanser

- Brandal, N., Bratberg, Ø. & Thorsen, D.E. (2013). *The Nordic model of social democracy*. Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay. From the industrial revolution to the globalisation of Democracy*. Profile Books.
- Furre, B. (1991). *Vårt hundreår. Norsk historie 1905–1990*. Samlaget.
- Giddens, A. (1998) Risk Society: The Context of British Politics. I: J. Franklin (Red.), *Politics of Risk Society*. Polity Press.
- Giddens, A. & Diamond, P. (2005). The new egalitarianism: economic equality in the UK. I A. Giddens & P. Diamond (Red.), *The new egalitarianism* (s. 101–120). Polity Press.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2022). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Universitetsforlaget.
- Sennett, R. (2003). *Respect in a world of inequality*. W.W. Norton & Company.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Pax.
- Stråth, B. (2017). The cultural construction of equality in Norden. I S. Bendixsen, M.B. Bringslid & H. Vike (Red.), *Egalitarianism in Scandinavia: historical and contemporary perspectives* (s. 47–64). Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Ø. & Stråth, B. (1997). *The cultural construction of Norden*. Scandinavian University Press.
- Trägårdh, L. (2008). Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 49(4), 575–594.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Akribe.
- Vike, H. (2018). *Politics and bureaucracy in the Norwegian welfare state. An anthropological approach*. Palgrave Macmillan.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (Red.) (2016). *Tilbakeblikk på velferdsstaten. Politikk, styring og tjenester*. Gyldendal.