

Vike, H. (2022). Velferdsstatens kommunalisme.  
I H. Vike, B. Karlsson & R. Sundet (Red.),  
*Velferdsstatens transformasjoner* (s. 28–49).  
Fagbokforlaget.  
DOI: <https://doi.org/10.55669/oa200901>

1

# Velferdsstatens kommunalisme

Halvard Vike

## Innledning: Hva er en bærekraftig velferdsstat?

Et viktig utgangspunkt for denne boken er at vi anser den store samtalen om «velferdsstatens bærekraft» som et lite egnet fundament for å stake ut en vei for den norske og nordiske samfunnsmodellen (Halvorsen et al., 2019). Selv om begrepet i seg selv er godt, ikke minst siden det bygger på en økologisk metafor og dermed komplekse sammenhenger preget av gjensidig påvirkning, er forståelsen av «velferdsstatens bærekraftproblem» og iverksettingen av den i all hovedsak instrumentell, mekanisk og økonomisk. Det er ikke empiriske grunner til å anta at hovedproblemet ved velferdsstaten i den form vi kjenner den, er at den er for dyr, for lite effektiv, for dårlig kontrollert eller for sårbar for eksterne farer som eldrebølgen, uføretrygdede unge, innvandring eller endringer i global økonomi. Tilsvarende utfordringer har denne samfunnsmodellen maktet å møte tidligere, kanskje bedre enn de fleste andre land det er rimelig å sammenligne den med. Det er ikke på noen måte åpenbart at velferdsstaten ikke kan fortsette å vokse, eller at økende ulikhet ikke kan bekjempes (Brandal et al., 2013; Vike, 2013).

Ordningene som vi i dag forstår som velferdsstatens fundament (trygdeordninger, skolegang og utdanning, tjenester, arbeidstakerrettigheter og institusjonaliserte samarbeidsformer), ble etablert for å gjøre samfunnet bedre rustet mot framtidig risiko (Esping-Andersen, 1990; Furre, 1991). Diskusjonen om velferdsstatens bærekraft forutsetter at de samme ordningene i dag framstår som trusler mot vår mulighet til å forebygge framtidig risiko, spesielt fordi de av mange synes å bli oppfattet som for «sjenerøse» (Giddens & Diamond, 2005). Dette skiftet antyder at mange kanskje har mistet av syne at utbyggingen av velferdsstaten ikke var «sjenerøs», men et strategisk samfunnsbyggingsprosjekt – kanskje det mest ambisiøse i moderne historie. At det nå synes å utvikle seg en bred enighet om at det er økonomisk tryggest å avvike det, vitner om at vi vet altfor lite om hva dette samfunnseksperimentet har betydd. Det har løst mange flere store problemer enn vi så langt har trodd.

Forklaringene på hvorfor velferdsstaten har maktet å møte tidligere utfordringer så godt, er flere. Den første som er verdt å trekke fram, er de sterke og omfattende interessefellesskapene som gjorde det vi kan kalle den brede velferdspolitikken til det suverent viktigste fellesgodet i norsk politikk (Baldwin, 1990; Sejersted, 2005). Velferdspolitikken har grovt sett bestått av å bruke overføringer og tjenester til å inkludere på bred basis og i hovedsak uten streng behovsprøving og vurdering av sosial status (Kumlin, 2004). Det andre bidraget til forklaring er at offentlige institusjoner i praksis har fungert mer som forlengelse av slike interessefellesskap enn som redskaper for en sentral styringsfornuft (Aronsson, 1997). Disse to faktorene har til felles at de både springer ut av og bidrar til å forsterke relasjoner mellom mennesker på en måte som på en og samme tid ivaretar deres autonomi og deres likeverdighet som politiske deltakere. To viktige uttrykk for dette er (1) at det i usedvanlig høy grad har vært mulig å binde statsmaktens forpliktelse til å yte (snarere enn å bruke energien på å få best mulig kontroll), og (2) at offentlige institusjoner i velferdsstaten faktisk har fungert som arenaer for sterke brytninger og konflikter som i praksis har vært hinsides enkeltgruppers kontroll (inkludert politiske og byråkratiske eliter) (Vike et al., 2002). En sannsynlig grunn til den sterke oppslutningen om velferdsstaten er at svært mange har opplevd et eierskap til institusjoner, og at dette har gitt dem (visse) muligheter til å kontrollere eliter som representerer dem og utøver makt over dem (Park, 1998; Vike, 2018b).

Eldreomsorgen i Norden har (inntil relativt nylig) vært et veldig godt eksempel på dette. Den er ment for alle som trenger helsetjenester, ivaretagelse og omsorg, og gjør ingen forskjell med hensyn til status, kjønn, bosted, livsstil, pårørendes evne og vilje til å yte, og så videre. Siden behovene og kravene til anstendig standard øker sterkt og kontinuerlig, blir eldreomsorgen stadig mer krevende økonomisk. Likevel har ambisjonene stadig økt, og kommunenes vilje til å følge dem opp har vært slående (Vike et al., 2002). Hvis vi tar et skritt til siden og ser på dette fenomenet på litt avstand, ser vi at eldreomsorgen nettopp handler om et felles gode (Anderson, 1996). Den dreier seg ikke ganske enkelt om en sum penger og tjenester og en stor dose gode hensikter, men om en felles, moralsk forpliktelse som har satt seg temmelig dypt i den politiske kulturen og som ikke ganske enkelt kan tilsidettes av argumenter om at eldreomsorgen er «for dyr». Dette reflekterer karakteristiske kjennetegn ved de politiske målene som ble formulert av de politiske og i høy grad folkelige fellesskapene som ble toneangivende i de nordiske landene i demokratiseringsperioden (Grønlie, 1991). Ordningene som ble utviklet, var i oppsiktsvekkende høy grad universelle i tre vesentlige betydninger av ordet: Retten til å delta, ha reelle rettigheter og motta tjenester ble løst fra sosial status, og mange av de offentlige tjenestene var ment å ha en omfordelende effekt – de som trengte dem mest, fikk mest (Kildal, 2013; Kildal & Kuhnle, 2005). I tillegg ble tjenestene generelt utformet for å dekke behovene til dem med høyest krav til kvalitet, noe som bidro til at tjenestene verken ble knyttet til sosialt stigma eller attraktivt for de rikeste å velge bort til fordel for private løsninger (Titmuss, 2000). Selve organiseringen av tjenestene ble også særegen; den foregikk i lokal, kommunal regi (Seip, 1992).

Det er ikke tilfeldig at det knapt finnes noe land utenfor Norden der denne typen politikk og institusjonell organisering er blitt ansett som realistisk. Det henger blant annet sammen med at eldreomsorgen i nordisk tanning er innvevd i et spesielt institusjonelt mønster preget av en sterk lokal kontroll av sentral makt. Det omfattende ansvaret kommunene har påtatt seg, er også et vesentlig maktmiddel som begrenser den sentrale statens og nasjonale elites kontroll over velferdsstatens omfattende tjenestesystem og har gjort dem godt rustet til å stille krav. Denne desentraliserte institusjonelle strukturen bidrar sannsynligvis avgjørende til å hindre at eliter og sentraliserte institusjoner vinner fram med argumentet om at forpliktelsene blir for

(økonomisk) tyngende for dem. I denne sammenhengen er det knapt nødvendig å minne om at politisk modernisering og demokratisering i Norge i all hovedsak handler om en (stort sett suksessrik) kamp mot tradisjonelle eliter og etablert statsmakt – også lenge før 1814 (Dyrvik & Feldebæk, 1996; Myhre, 2017).

Denne boken handler derfor om transformasjonene som foregår i den norske velferdsstaten. I perspektivet jeg forsøker å utvikle i dette innledende kapitlet, 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. Med transformasjon sikter vi altså til strukturell endring, altså endringer som angår grunnleggende maktforhold og i de sosiale relasjonene som har gjort det mulig å forvalte omfattende fellesgoder kollektivt og demokratisk innenfor rammen av den norske velferdsstaten. Helt konkret er det særlig tre typer transformasjoner vi er opptatt av: (1) Overgangen fra en sterkt behovsorientert velferdsstat til en prioritering av avgrensning av tjenester, (2) en stadig sterkere vekt på hierarkisk styring der tjenesteutøvende institusjoner og profesjoner får i oppgave å levere i henhold til bestillinger de har liten eller ingen innflytelse over, og (3) en gradvis pulverisering av ansvaret for å realisere velferdsstatens forpliktelser overfor befolkningen.

Det vi framfor alt vil forsøke å forklare i denne boken, 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?

## Kulturhistorisk bakgrunn – en komparativ skisse

### Pragmatisme og fredfulle overganger

En lang rekke historikere og andre med sans for lange linjer og sammenlignbare trekk ved moderne stater har festet seg ved at de nordiske land dyrker en særegen frihetsidé (Myhre, 2017; Slagstad, 1998; Sørensen & Stråth, 1997; Trägårdh, 2008). Den er ikke forankret i det vi kan kalle en ideell, begrepsmessig kontrast mellom absolutte motsetninger (for eksempel mellom frihet og avhengighet eller mellom ideelle løsninger og kompromisser), men mer preget av praktisk sans og mindre renskåren. Barnehageplasser og trivsel på skolen har normalt betydning mer enn frykten for sterk statsmakt. Dessuten er denne frihetsideen i en viss forstand mindre «liberal» enn den klassiske versjonen som har dominert politisk tenkning i Europa. Den nordiske friheten er langt mindre preget av lengselen etter «frihet fra» (staten), men desto sterkere av et praktisk ønske om «frihet til» (for eksempel tilgang til offentlige tjenester). Den toneangivende svenske historikeren Bo Stråth (2017) kaller den nordiske politiske verden for en særegen balanse mellom frihet og likhet. Nordisk politikk har sjelden vært dominert av begjæret etter endelige løsninger, revolusjonære forløsninger og fundamentale oss-demonstruksjoner. For eksempel kan det i nordisk språkbruk ofte være vanskelig å skille mellom nasjon, stat og samfunn (Trägårdh, 2008). Forestillingen om «det sivile samfunnet» som noe sosialt genuint som går forut for og skiller seg fundamentalt fra «staten», har aldri fått skikkelig fotfeste i Norden, men er helt dominerende i de fleste andre vestlige demokratier. «The community» og «Gemeinschaft» har ganske andre konnotasjoner enn «lokalsamfunnet» og «fellesskap/gemenskap» i Norden. Platon ville derfor neppe trives her, men det ville trolig ikke Karl Marx heller. Begge ville sannsynligvis bli frustrert av fraværet av klare, visjonære ideer. Det ironiske i dette, kan vi si, er at nordisk pragmatisme har gitt utopiene en helt usedvanlig kraft – ikke minst fordi den praktiske innpakningen får utopiene til å framstå som noe annet enn utopier. Derfor har organisasjonsforskeren Nils Brunsson (2006) omtalt måten vi tenker om organisasjoner og offentlig sektor på som nettopp «platonske». Den praktiske verden er bare en blek skygge av den perfekte organisasjonen (tenk NAV, Helse Sør-Øst eller Viken fylke) – som vil se dagens lys etter neste reform/effektiviseringsprosjekt/sammenlåing.

I svært mye europeisk politisk opplysningsfilosofi ser det ut til at det er nært konseptuelt slektskap mellom det utopiske og det fundamentalistiske. Skarpe brudd med den sosiale orden man ønsker seg bort fra, forestillinger om ubegrenset og absolutt frihet, nasjonens totale renselse, kompromissløs kamp mot den dominerende makten; disse og andre beslektede ideer er en sentral del av de fleste vestlige lands politiske kulturhistorie. Veien fra samfunnsformer med opphav i middelalderens agrarsamfunn med gjennomtrengende personlig avhengighet og gudommelig sanksjonert statusforskjeller, og til frigjøring og demokrati, har nesten overalt vært konfrontativ og blodig (Hobsbawm, 1994; Tilly, 1991). Overganger av denne typen har ikke kunnet foregå på fredelig vis fordi tradisjonelle makthavere ikke forestilte seg noen annen mulighet til å møte de sosiale konfliktene som oppsto uten via konfrontasjon. Idégrunnet som de revolusjonære og de nasjonalistiske utopiene bygde på, var formulert av eliter som hadde et ytterst romantisk og abstrakt forhold til alt folkelig. De evnet heller ikke å etablere allianser med brede folkebevegelser, selv om det britiske eksemplet i noen grad skiller seg ut og peker i «nordisk» retning (Gellner, 1995).

Det kan være lett å glemme at de nordiske land inntil nokså nylig hadde mange fellestrekk med de mer føydale statene på det europeiske kontinentet. Danmark hadde en form for livegenskap til fram til begynnelsen av 1700-tallet, og nordmenn flest vet at Danmark-Norge var en eneveldig enhetsstat fra 1660 og i prinsippet helt fram til 1814. Selv om det innenfor rammen av de relativt autoritære monarkiene i Norden skjedde dyptgripende endringer i de sosiale maktforholdene, spesielt ved at bøndene fikk en mer aktiv rolle og større frihet enn ellers i Europa (Knudsen, 2000; Myhre, 2017), var det langt fra åpenbart at blodige konfrontasjoner ikke skulle inntreffe i stor skala (Bagge, 2019). Derfor er det i etterpåklokskapens lys vi nå kan påstå at Norden består av de fredfulle overgangens land (med den finske borgerkrigen som vesentlig unntak). Revolusjonære ambisjoner, konservative drømmer om å slå ned opprørske tendenser nedenfra en gang for alle, og forestillinger om nasjonal-germansk renselse florerte i perioder, men denne typen romantiske utopier fikk aldri nok oppslutning. En viktig konsekvens av dette har vært at store deler av befolkningen opplever at de har grunn til å anta at sosiale spenninger og politiske konflikter kan håndteres gjennom dialog, politiske kompromiss og fornuftig organisering (Stenius, 2010).

## Behovet for å bygge brede allianser

Kanskje er nettopp uttrykket «oppslutning» nøkkelordet her. Selv i perioder med sterk maktkonsentrasjon har sentralmakten vært mer enn vanlig avhengig av en eller annen form for støtte eller oppslutning utenfor elites egne sirkler. Den danske kongemakten vekslet og vaklet mellom flere, ofte sterkt motstridende og til dels autonome krefter som den var avhengig av: byborgere med kapital, stort potensial for å øke statens inntektsgrunnlag og lånemuligheter; gamle godseier-eliter med omfattende privilegier og selvstendig makt (hvis de klarte å samle seg); bønder som betalte skatt, stilte opp som soldater og som spilte en vesentlig rolle i kommersiell ekspansjon både i Danmark og Norge – og til slutt kongemaktens eget byråkrati (Bagge & Mykland, 1993). Statsbyråkratiets gjennomgripende korrupthet ble etter hvert (på 1800-tallet, i hovedsak) mindre formålstjenlig for kongemaktens egne interesser (den reduserte sentralmaktens kontroll), og stadig mer innflytelsesrike borgerlige eliter ønsket ikke lenger bare personlig tilgang, men også mer forutsigbarhet (Sejersted, 1993). Disse ulike klasse- og samfunnsinteressene måtte (sett fra kongemaktens ståsted) spilles ut mot hverandre, men til enhver tid var det nødvendig å spille på lag med noen av dem. Gradvis ble det gamle godseieraristokratiets makt vesentlig redusert, og selv om de borgerlige elitene fikk en sterk posisjon, fikk de ikke den samme kontrollen over bøndene som på Kontinentet og i Storbritannia (Sejersted, 1993). Det er sannsynlig at de behovene kongemakten i tidlig-moderne tid hadde for å operere i vekslende allianser, har dannet et viktig mønster. Da folkebevegelsene i Norge og Danmark for alvor begynte å mobilisere for medbestemmelse henimot midten av 1800-tallet, eksisterte allerede en nokså sterk tradisjon for «samarbeid» mellom statsmakt og ulike organiserte krefter i befolkningen, inkludert bøndene (Aronsson, 1997; Knudsen & Rothstein, 1994).

Politisk kultur får et annet preg i politiske systemer der allianser danner grunnlaget for deltakernes erfaringer, enn der de ekskluderte henvises til å drømme om absolutte brudd. Utopiene får ulik utforming. Nordiske utopier har vært relativt moderate, og de har hatt en slags støttespillerfunksjon i relasjon til det praktiske (Witoszek, 1997). Det henger tett sammen med at politikk i Norden eksepsjonelt lenge har vært en del av «vanlige» folks liv, og derfor dreid seg om ting som har angått deres daglige dagsor-

den. Dette er for så vidt ikke unikt for Norden, men den store forskjellen er at erfaringer med lokal og praktisk politikk, rettshåndhevelse og annen forvaltning nærmest på grasrotplanet har fått en så sterk innflytelse over staten (Stenius, 2010). De største transformasjonene i demokratisk politikk i Norge – og utopiene som var deler av dem – ble preget av dette. Nasjonalismen som grep om seg i Norge på 1800-tallet, var ikke ultraromantisk, men en integrert del av arbeidet med å realisere parlamentarismen som demokratisk prinsipp. Arbeiderbevegelsens revolusjonære retorikk i de første tiårene etter århundreskiftet bidro til å bringe Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon i 1928, men agendaen ble forlatt i møtet med den praktiske muligheten til å drive reformpolitikk via Stortinget (Furre, 1991). Fellesprogrammet i 1945 var et uttrykk for en praktisk visjon om inklusjon via universell tilgang, primært til arbeid og utdanning, og ideen om «Velferdsstaten» som videreførte den i tiårene etter, var også i høy grad en praktisk utopi. Frihetsbegrepet som ble skapt gjennom disse erfaringene, har noen rare egenskaper, sett i et sammenlignende lys. Det er eksepsjonelt «statsvennlig», men tar samtidig idealet om individuell autonomi (uavhengighet) til sitt ytterpunkt. Det er republikansk i sin sterke vektlegging av sosiale og politiske fellesskap, men nærmest kommunistisk når det gjelder aksentueringen av universelle offentlige tjenester (som borgere har rett på helt uavhengig av tjenesteytende institusjoners økonomi) (Furre, 1991).

De historiske drivkreftene som danner bakgrunnen for denne eien-dommelige konstruksjonen, er ikke ganske enkelt «modernisering», «stø kurs» eller effektiv styring. Ei heller handler de først og fremst om store menn og kloke veivalg – altså om «nasjonale strateger» (Slagstad, 1998). De er én av flere mulige former kamp og konflikt mellom samfunnsklasser kan ta, og i hovedsak «tilfeldige» utslag av slike kamp- og konfliktformer (Bendixen et al., 2017). «Likhet» er ikke en ideologisk lidenskap med dype røtter, men snarere et biprodukt av politisk håndtering av dype sosioøkonomiske konflikter. Som for eksempel kapitlene om likhet og folkehelse og likhet i denne boken antyder, er viktige deler av den politikken vi i dag assosierer med velferdsstatens likhetsidealer, produkter av en forutgående politisering som gjorde det mulig og rimelig å forestille seg at samfunnet gjøres gjennom-siktig og til gjenstand for regulering og innsats på de fleste av livets områder. Dette var i sin tur avhengig av at «staten» (gradvis) ble oppfattet som en legitim konfliktløser og et redskap for det politiske fellesskapet.



## Lokal samskaping og gjensidighet

Politiske reformer på det statlige nivået har vært avgjørende for utviklingen av velferdsstaten slik vi kjenner dem. Men mange historikere og enkelte samfunnsvitere har påpekt at grunnlaget for disse reformene hadde lokale opphav, og at de representerte en statlig- og allmenngjøring av eksperimenter med lang forhistorie (Stenius, 2010; Sørensen & Stråth, 1997; Vike, 2018a). Slike eksperimenter kan fortelle oss mye om den sosiale og kulturelle verden de sprang ut av. Fire grunnleggende forutsetninger preget det norske samfunnet i perioden etter svartedauden på midten av 1300-tallet: selveiende bønder, sterke lokale rettstradisjoner, store tilgjengelige ressurser og knapphet på arbeidskraft, samt en relativt fraværende statsmakt. Alt dette var forholdsvis unikt i en helt spesiell forstand. I deler av mange andre land finner vi lignende mønster, men at de ble dominerende og la avgjørende premisser for folkelig og statlig makt langt senere, var definitivt ikke vanlig. Da statsmakten begynte å gjøre seg sterkere gjeldende på 1500- og 1600-tallet, var det allerede etablert temmelig sterke og nokså formaliserte gjensidighets- og samarbeidsordninger lokalt (Næss et al., 1987). Aristokratiets kollaps innebar nye betingelser for politisk utvikling, siden det ikke lenger fantes sterke eliter som kunne mobilisere bønder til lojal støtte for maktrivalisering og gjøre bøndene personlig avhengige. Knappheten på arbeidskraft stimulerte til gjensidighet, og gevinstene av å dele på arbeidskraft og inngå i spleiselag var store. Mange bønder erfarte dette svært direkte, ikke bare gjennom mulighetene det ga for å løse utfordringene ved å strekke til på eget bruk, men også gjennom tilgangen det ga til bruk av andre ressurser, spesielt i fiske og tømmerdrift (Dyrvik, 1979; Vea, 2006). De felles interessene som ble skapt på denne måten, ble tidlig satt på prøve i møtet med statsmakten og byborgerskapet, og bidro sterkt til å danne kimen til «politiserte» lokale fellesskap.

I et sammenlignende perspektiv er det oppsiktsvekkende at bøndene maktet å tilkjempe seg en så betydelig andel av landets råvareresurser og den fortjenesten det ga. Bøndene i Ytre Vinje (i Telemark) var tett integrerte i europeisk forbruksmønster allerede på slutten av 1700-tallet (Pedersen, 2014). Den ideologisk-kulturelle fellesnevneren var en protestantisk religiositet som etter reformasjonen i økende grad kom til å binde bønder og statsmakten sammen i et interessant og konfliktfylt fellesskap. Reformasjonen

gjorde staten til det suverene autoritetssentrum, som oftest formidlet gjennom kirken og de lokale prestene. Prestenes agenda var ikke bare formidlingen av det religiøse mysteriet, men også – kanskje spesielt fordi de ofte var rekruttert lokalt, og fordi statsmakten forble relativt indirekte – langt mer praktiske ting knyttet til innovasjon i landbruket, rettsåndtending, organisering av skole, helse- og fattigvesen, for å nevne det viktigste (Stenius, 2010; Sørensen & Stråth, 1997). Fellesskapene som ble dannet på denne måten, ble dermed tidlig det vi kan kalle (relativt) egalitære forhandlingsfellesskap, og hadde som utgangspunkt at de aller flestes interesser hadde forvaltningen av privat eiendom som utgangspunkt. Dette skapte en interessant kombinasjon av autonomi, konservatisme og felles beskyttelse mot ekstern makt, interesse for innovasjon (å forsøke å intensivere ressursutnyttelsen var vesentlig for så å si alle) og utnyttelse av markedsmuligheter (prisen på fisk og tømmer, innholdet i kontrakter osv. var grunnleggende). Det ble tidlig klart for flertallet av bøndene i Norge at alt dette handlet om politikk, og om håndhevelsen av rett, som det eksisterte en sterk og dyp sedvane for. «Lokalpolitikk» er derfor ingen moderne oppfinnelse, og er ikke begrenset til tiden etter Formannskapslovene i 1837 (Grønlie, 1991). Flere historikere har brukt uttrykket *kommunalisme* om den sterke folkelige interessen for å ta del i lokale, politiske fellesarenaer i Norge – og beskytte den betydelige autonomien disse arenaene har hatt (minst) siden statsmakten nærmest kollapset etter den store pesten i 1349 (Masdalen, 2021).

## Politisk kultur i Norge er lokal

Kommunene var i veldig høy grad autonome institusjoner. De var videre inklusive i den forstand at de fungerte som territorielle enheter, ikke som en samling av sektorer og forvaltningsområder. De hadde til dels fungert som en slags motmakt overfor (delvis utenlandsk) eneveldig kongemakt og ble som sagt en avgjørende forhandlingsarena (Næss et al., 1987). Den danske kongens kanskje oppsiktsvekkende opphøyde status i dansketiden har med dette å gjøre. Staten var nokså lite autoritær i sin væremåte, og brukte ikke tvangsmakt i stor utstrekning, men opererte stort sett gjennom lokale institusjoner med tradisjon for representasjon (Vike, 2018a). Befolkningen forsøkte på denne måten å beskytte seg mot for store byrder, men fikk også

en del igjen i form av forutsigbarhet og enkelte offentlige goder (skolegang, helsestell, relativt lavt skattetrykk).

Da Norge ble mer demokratisk og selvstendig fra 1884, og formelt løst fra Sverige 21 år senere, eksisterte det blant annet derfor ingen innarbeidet tradisjon for kommunal lojalitet overfor staten. Kommunene ble oppfattet som autonome, men hadde samtidig begrenset operativ kraft. De fikk de i økende grad, og på flere måter. De overtok ofte ansvaret for tiltak som frivillige organisasjoner i utgangspunktet hadde skapt, de realiserte ambisiøse ideer som utfordret staten kraftig, men som senere ble gjennomført av den samme staten (spesielt trygdeordninger), og påtok seg ansvar for å gjennomføre statlig politikk (Nagel, 1991). Framfor alt ble kommunene helt avgjørende i å forsterke statlig velferdspolitik, gi den konkret innhold og i å holde den sentrale staten ansvarlig og forpliktet til å følge opp. Prosessen var fra første stund tveegget og til tider motsetningsfull. Kommunene ønsket seg og tok imot alt de kunne få tilgang til av statlige ressurser og ansvar, men inntok en sterkt «konservativ» holdning til det meste som hadde med inngrep i lokal eiendomsrett og selvråderett å gjøre. Den skeptiske vokterrollen som ble inspirert av kommunenes «konservatisme», fikk en identitetsdannende effekt på det lokale folkestyret (Stenius, 2010; Vike, 1996).

Kommuneinstitusjonens rolle som en forhandlingsarena overfor en ekspanderende statsmakt bidro også til at den nærmest fra første stund la vekt på å representere lokale interesser. Som vi har vært inne på ovenfor var det sosiale grunnlaget for denne representasjonen en høy grad av individuell autonomi og få veletablerte og entydige lojalitetsformer. «Det gamle bondesamfunnet», som det het inntil ganske nylig, var i realiteten mer komplekst enn det som ofte antas. Selv om befolkningen i Norge kulturelt sett var ganske homogen, var identitetskonflikter til stede i rikt monn og den sosiale strukturen temmelig mangfoldig og sammensatt. Bønder flest var involvert i veldig mye annet enn selvforsyningsjordbruk, og deres næringsinteresser ble speilet i politiske interessebrytninger som gikk langs flere akser samtidig (Barnes, 1954). Det handlet om frustrasjon over tilfeldig skattlegging og privatpraktiserende futer og embetsmenn, men også om priser, kontrakter og handelsfrihet samt om bøndernes relasjoner til hverandre (for eksempel knyttet til eiendom, næringsrettigheter, arv, naboskap, allmenninger osv.) (Rian, 1995). Kommunene ble blant annet derfor komplekse institusjoner som ivaretok mange funksjoner samtidig. De var arenaer for dannelse av tillits-

og representantrelasjoner, fellesinteresser i relasjon til staten, organiseringen av tjenester og ikke minst gjensidig sosial kontroll (Stenius, 2010). Dette utgjør avgjørende forutsetninger for at kommunene senere kunne håndtere så komplekse utfordringer som dem vi forbinder med det fine og presise begrepet velferdskommunen (Nagel, 1991).

## Universalismens opphav

Ingen av disse funksjonene hadde sitt opphav i kommuneinstitusjonen alene. De var delvis inspirert av etablerte former for gjensidighet blant lokalbefolkningen. Et sentralt kjennetegn ved denne gjensidigheten var at den utviklet seg fra en grunnleggende, felles utfordring: knapphet på arbeidskraft (Dyrvik, 1979). Å låne hverandre arbeidskraft ble derfor spesielt viktig i norske bygder. Gjensidigheten som ble utviklet for å gjøre dette mulig, inspirerte det vi kan kalle dugnadsmoralens sosiale logikk (Rian, 1995). Den synes å ha fått direkte innflytelse på hvordan det moderne organisasjonslivet utviklet seg på noe som er spesielt for de nordiske land. Universalismeprinsippet er som sagt kanskje en spesielt god illustrasjon på dette. Det frivillige organisasjonslivet som for alvor utviklet seg i intenst tempo i siste del av 1800-tallet, ble svært uniformt (Hagemann, 1995). Grunnmodellen var medlemsorganisasjoner basert på et eller annet felles sett av interesser, noen felles aktiviteter, formelt bindende prosedyrer for representasjon og daglig drift, et forpliktende program, og et system av lokalforeninger bundet sammen under en nasjonal paraply. Alle som ikke tilhørte de ypperste elitene i samfunnet, visste at muligheten for å vinne innflytelse var avhengig av å mobilisere medlemmer bak saker. Mange av disse organisasjonene var ytterst hybride og mangfoldige. Norske Kvinners Sanitetsforening og flere andre kvinneforeninger er relevante eksempler. De hadde et sosialpolitisk formål (folkehelse og opplysning var typisk) og søkte å påvirke politiske myndigheter, men drev samtidig praktisk eksperimentering med utvikling av velferdsordninger lokalt, ikke minst for å lette kvinners omsorgsbyrder – og de jobbet samtidig under en høyere åndelig himmel. De drev barnehager og organiserte eldreomsorg blant mye annet. Selv om tjenestene de utviklet selvsagt ikke ble tilgjengelige for alle, var de verken velledige, markedsbasert eller på annen måte statusavhengige. Tjenestene var,

som dugnaden, inklusive og i prinsippet universelle (Lorentzen & Dugstad, 2011). Prisen var kapasitetsutfordringer, men gevinsten var rekruttering av flere medlemmer og større organisatorisk kraft. Denne praksisen var uttrykk for en allmenn modell som ble brukt selv i kommuner der det eksisterte store sosiale forskjeller mellom for eksempel storbønder og husmenn, og hvor den var i ferd med å bli sementert som en dypere form for standsforskjell (Nordby, 2005).

Det frivillige organisasjonslivet ble usedvanlig inklusivt ikke minst fordi medlemsorganisasjonene i svært høy grad ble politiske. Ikke alle var politiske organisasjoner primært, selvsagt, men langt de fleste la vekt på å søke politisk innflytelse for å fremme ideologiske visjoner knyttet til opplysning, folkehelse, likestilling, større likhet, bedre rettigheter for visse grupper og så videre. Det ble derfor et nært slektskap mellom måten de politiske partiene og det øvrige organisasjonslivet fungerte på, og de var sterkt overlappende. «Folkebevegelsene» er en mye brukt betegnelse om dette aspektet ved politisk kultur i Norden (Stråth, 2017). De tok deler av dugnadskulturen opp i seg. Dette skjedde ikke bare i helt bokstavelig forstand – de gjennomførte ofte dugnad for å bygge foreningshus og skaffe inntekter – men også indirekte. Tillitsvalgte ble ikke sjelden rekruttert fra sjiktet av «ildsjeler», som i kraft av sin atferd hadde vist at de tok forpliktelsen overfor fellesskapet på alvor. De vant anerkjennelse for å yte en ekstra innsats (Selle, 2013). Det spilte ofte ikke så stor rolle at de som tillitspersoner ikke nødvendigvis var de mest artikulerte, utdannede og kunnskapsrike, for hovedpoenget var at de representerte fellesskapet snarere enn å lede det (Vike, 2012). Dette trekket var kanskje ikke så vanlig i venstrebevegelsen, men det ble spesielt tydelig i arbeiderbevegelsen. Der var kravet til forpliktende representasjon spesielt sterkt (Savage, 2005), og tidlig ble det en praksis i Arbeiderpartiet at kommunestyrerepresentanter fikk bundet mandat av medlemsmøtet i alle viktige saker. Det var også i mange tilfeller utenkelig at folk uten lang fartstid og solid demonstrasjon av innsats kunne aspirere til lederfunksjoner. De fleste som har deltatt i eller observert møter i norske kommunestyre, har registrert at retorisk eleganse, til tross for at den selvsagt forekommer, ikke er hovedvilkåret for tillit, slik utdanning og sosial status heller ikke er det.

## Er det mulig å lære av historien?

Den norske velferdsstaten er uten tvil en av de mest ambisiøse stater verden så langt har sett. Andre stater som har forsøkt å realisere noe lignende, har endt i tragedie (jf. Sovjet-kommunismen). I dette lyset er det verdt å ha i mente at den norske «staten» – forstått som et institusjonelt, avgrenset apparat som er kontrollert av økonomiske, politiske og administrative eliter med distinkte styringsinteresser – inntil helt nylig knapt har eksistert. «Staten» har – igjen, inntil nylig – bestått av allianser med forankring i bred representasjon, og har i svært høy grad forvaltet interesser med opphav utenfor seg selv, så å si. For å gjøre dette har «den» vært avhengig av å støtte seg på institusjoner med selvstendig innflytelse over hvordan politikk skal gjennomføres, og som har hatt et mandat til å forhandle om betingelsene (Knudsen & Rothstein, 1994; Kumlin, 2004).

Når offentlige institusjoner ikke lenger håndteres som arenaer for maktbalanse, men i økende grad som instrumenter for en sentral makt, får dette store konsekvenser (Siltala, 2013). En sentralmakt som ikke lenger utfordres avgjørende fra instanser utenfor seg selv, utvikler raskt sine egne interesser. Norsk politisk historie er framfor alt en historie om hvordan denne tendensen har vært holdt i sjakk. Offentlige institusjoner har vært forholdvis åpne, flate, tilgjengelige, påvirkbare og med begrensede muligheter til å skape omfattende ydmykelse over en lav sko.

I et komparativt perspektiv er det bemerkelsesverdig at den norske velferdsstaten (eller «Den nordiske modellen» mer allment) har en så sterk lokal forankring, og at svært mye av befolkningens møte med «velferdsstaten» skjer innenfor rammen av små og lokale tjenesteytende institusjoner. Inntil relativt nylig har disse institusjonene vært preget av en relativt høy grad av autonomi – i tilbakeblikk er det som sagt lett å se at velferdsstaten i det meste av sin vekstperiode har vært preget av svak styring (Vike, 2004). Dette har i sin tur hatt store konsekvenser for måten «grasrotbyråkratiet» har tilpasset seg den institusjonelle økologien som utviklet seg i denne samfunnsformen. Profesjonelle tjenesteytere har ikke bare vært relativt autonome, slik kommunene også har vært, men har også knyttet sammen byråkratiske funksjoner med den konkrete tjenesteytingen (Papakostas, 2001). De har utformet en eiendommelig dobbeltrolle som funksjonærer for staten på den ene siden med en funksjon som advokat for brukere på den andre. I dette ærendet har

de vært pionerer og stifinnere i tilpasning av tjenestene i henhold til individuelle behov (Vike et al., 2016). I denne sammenhengen er det også interessant å merke seg at relasjonen mellom tjenesteytere og befolkningen har vært eksepsjonelt tett. Den norske velferdsstaten er spesielt tjenesteintensiv. For alle som er interessert i spørsmålet om hvorfor ikke denne typen stat har skapt en mer omfattende opplevelse av fremmedgjøring i relasjon til et overbyråkratisert offentlig apparat, er det nødvendig å ta denne erkjennelsen i betraktning (Sennett, 2003).

Hva er det som gjør at befolkningen har et forholdsvis tillitsfullt forhold til velferdsstaten og ønsker å støtte den? (Barth et al., 2015, 2014). Det kan være fruktbart å nærme seg dette spørsmålet langs tre akser. Tilliten til «staten», det offentlige, demokratiske institusjoner og politiske representanter utgjør den første av disse. Den andre angår det vi kaller horisontal tillit, altså den vi kan observere i relasjoner mellom borgere, frivillige organisasjoner og samfunnsgrupper (Sivesind & Helle, 2010). Den tredje – som ofte har vært oversett i studier av velferdsstatens sosiologi – er statens tillit til befolkningen. Alle disse tre aksene har med gjensidighet å gjøre. Sosial gjensidighet handler om hvordan parter som er involvert i sosial samhandling, utvikler forpliktelser som går begge veier, og som hviler på en viss grad av enighet om normene og moralen som ligger til grunn for dem. Partene forstår denne gjensidigheten som en slags moralsk kontrakt der begge yter noe og får noe tilbake. Det følger av dette at begge investerer noe i relasjonen og opplever at de sannsynligvis begge vil tape på at den opphører. Derfor fører de normalt et slags moralsk tilsyn med at de gjensidige forpliktelsene opprettholdes og balanserer hverandre, og eventuelle endringer i relasjonen gjøres til gjenstand for forhandling på dette grunnlaget (Gotaas, 2020).

Flere kapitler i denne boken tematiserer endringer i velferdsstatens styringsformer og -teknikker. Uansett hva vi måtte velge å kalle disse («nyliberale», «New Public Management» e.l.), har de noen klare fellestrekk. De bygger for det første på en ambisjon om å etablere et presist kunnskapsgrunnlag om hva som virker best, når og hvor, og for det andre legger de til rette for å realisere politisk vilje og administrativ autoritet mest mulig effektivt. Begge disse aspektene handler om å bruke ressurser mest mulig effektivt, og om å målrette innsatsen, og de har videre som forutsetning at målrealiseringen legitimerer middelet. Alt dette innebærer nødvendigvis en sentralisering av makten til å definere problemene som skal løses og hvordan. Det

innebærer samtidig at iverksettingen av politikk samtidig blir avpolitisert og «nøytral». Offentlige institusjoner blir, som påpekt ovenfor, iverksettere av bestilte prosesser og resultater, og dette inkluderer fagfolk på alle nivå. Det er liten tvil om at dette bidrar til effektivitet i en eller annen forstand, men det store spørsmålet er etter vår oppfatning: Til hvilken pris? (Siltala, 2013).

For det første: I praksis begrenses effektiviteten i de fleste tilfeller av at bruken av evidensbasert kunnskap ikke tar hensyn til at sammenhengene den kommer til anvendelse i, er så varierte at de bryter med forutsetningene for denne kunnskapen (Ekeland, 2011; Vohnsen, 2017). Effektene av bruken av evidensbasert kunnskap er derfor ofte kortvarige og gjelder primært på smale og høyt spesialiserte felt. For det andre: Styringstransformasjonen vi skissemessig har beskrevet her, innebærer en vesentlig transformasjon i utøvelse av politisk og administrativ makt. At feilkildene florerer, slik at både kunnskapen som legges til grunn og midlene som brukes kan vise seg å være «feil», er ikke nødvendigvis det viktigste. Enda mer problematisk er det sannsynligvis at det i realiteten omgjør staten til et apparat som ikke lenger er gjenstand for rasjonell korreksjon (Graeber, 2015). Når alle som er i posisjon til det er bundet opp av personlig lojalitet til ledere som er forpliktet til å gjennomføre en ordre, er alle prisgitt at de som sitter lengst fra tjenestene, har rett og at deres interesser til enhver tid sammenfaller perfekt med tjenesteyternes og brukernes behov (Scott, 1998) – og det gjør de i realiteten ytterst sjelden. Prinsippet om at bestilleren per definisjon alltid vet best, er etter vår oppfatning både farlig, ulogisk og upraktisk (Collins, 2011). Fra et tjenestemottaker- og tjenesteyterperspektiv betyr det ikke nødvendigvis mye at bestilleren mener at tjenestene er «effektive», «riktige» for oss og/eller «gode nok» hvis de opplever at de faktisk oppleves som ydmykende, utilgjengelige eller utilstrekkelige (Fukuyama, 2014). Bestilleren kan anmodes om å lytte og til å endre syn og praksis, men har alle muligheter til å avslå. Den store NAV-skandalen som ble avdekket høsten 2019, kan forstås i dette lyset, og er i den forstand enkel å forklare. De harde (lovstridige) tiltakene som ble rettet mot «misbrukere» av trygdeytelser, var ikke bare et uttrykk for at den sentrale staten søker å oppnå en sterkere kontroll av enkeltmennesker, deres handlinger og deres moral. Tiltakene var samtidig et resultat av at politiske bestillinger har en tendens til å politisere lederes avgjørelser og forme byråkratisk og profesjonell praksis. Det hersker liten tvil om at ansatte i NAV i denne prosessen ble gjort ute av stand til å utøve skjønn, etablere relasjo-



ner og korrigerer tabber på vegne av den sentrale ledelsen – som i prinsippet hadde rett helt til skandalen var et faktum. Vi er redd for at denne dynamikken i økende grad også har fått en rolle å spille i relasjonen mellom den sentrale staten og kommunene. Erfaringer med manglende kommunale tjenester blir rett og slett motsagt av statlige myndigheter, som oftest med den begrunnelsen at kommunene kan strekke til hvis de vil.

## Transformasjoner

Velferdsstatens tjenester er i sterk (kanskje dramatisk) endring. På område etter område endrer de innhold og form. På tjenestenivået arter dette seg som en transformasjon av universalismen. På område etter område gjøres tjenestene mindre tilgjengelige, innholdsmessig «tynnere» og mer behovsprøvde. Vi vet at denne utviklingen stiller velferdsstatens legitimitet på prøve, men få synes å ta oppgaven med å undersøke dette virkelig på alvor.

Folk flest tenker neppe mye på «universalisme». Men de har sannsynligvis en sterk forventning om at offentlige tjenester skal være tilgjengelige for alle, uavhengig av lommebok, status, kjønn, alder og bosted. De er også vant med, og tar kanskje for gitt, at det skal være enkelt å få tilgang til tjenester de opplever at de har behov for og rett på. Dessuten forventer de trolig at de skal kunne ha et ord med i laget når de tilpasses den enkeltes behov. Men på område etter område er disse forventningene ikke lenger særlig realistiske. Det er blitt stadig viktigere å være i stand til å kjempe om tilgangen på offentlige tjenester, og det er ikke en urimelig antakelse å gå ut fra at vi beveger oss i retning av et slags «konkurrerende borgerskap».

Hvis vi antar at et vesentlig grunnlag for velferdsstatens legitimitet i befolkningen tradisjonelt har vært at det har vært forholdsvis enkelt å påvirke den, få tjenesteutøvere i tale og ha et ord med i laget når tjenestene utformes, er ikke dette en triviell observasjon (Vohnsen, 2017). Hvis vi ser nærmere på den norske velferdsstatens eksepsjonelle ekspansjonsperiode fra 1960-årene og fram til omkring 2000, ser vi at dette ikke primært dreide seg om «brukerorientering» som en ledelsesstrategi, men om en ytterst desentralisert institusjonell orden der makten til å forhandle om vilkår for tjenesteutøving var svært spredt (jf. diskusjonen om autonomi ovenfor). Påvirkningsmulighetene er nå dramatisk redusert, og som brukere er vi i langt større grad prisgitt

betingelser som det er opp til store institusjoner å avgjøre om de finner det for godt å gjøre noe med (Du Gay, 2000). I dette lyset er det ikke irrelevant at det historiske eksemplet som ligner mest på det ambisiøse norske/nordiske velferdsstatsekspérimentet, er Sovjetunionen.

Velferdsstatens omfattende sentralisering gir utvilsomt noen gevinster (mer ressurskontroll og muligens større likhet i tjenestetilbudet på enkelte områder), og den er kanskje forenlig med den tilsynelatende enerådende ambisjonen om å videreføre ekspansjonen. Men det store spørsmålet er kanskje hva den betyr i relasjon til en gradvis utvikling av en sterkere rasjonering av tjenester som samtidig får stadig flere betingelser knyttet til seg. Spørsmålet er også svært aktuelt hvis vi ser det i sammenheng med førstelinjefesjonenes rolle i velferdsstaten. Så langt ser vi relativt klare tendenser til at det ikke er politiske myndigheter selv, med mer eller mindre individualiserte profesjonsutøvere som lojalt og i det stille administrerer rasjoneringen av velferdstjenester – mens myndighetene (gjennom tilsyn og i rollen som advokater for misfornøyde brukere) gir uttrykk for sjokkartet overraskelse når de får kunnskap om det (Vike et al., 2002).

Til grunn for resonnementet ovenfor ligger en antakelse om at den norske velferdsstaten, slik den framstår i vår tid, har utviklet to motstridende former for universalisme. Den første er radikal og har vært dominerende langt inn i vår egen tid, og dreier seg om en ambisjon om å la politikken følge behovene uten sterke vilkår. Denne universalismen står i dag i fare for å bli diskreditert, og er i ferd med å bli erstattet av det vi velger å kalle betinget universalisme. Betinget universalisme innebærer ikke en avvikling av offentlige tjenester, men av en gradvis og systematisk innføring av behovstesting der den enkelte av oss underlegges en vurdering i henhold til hvor lite vi kan klare oss med. Samtidig innebærer den en konkurranse mellom ulike grupper av tjenestemottakere som må kjempe seg imellom om tilgang til tjenester de alle formelt har rett på, men som tjenesteyterne mangler kapasitet til å imøtekomme.

## Referanser

- Anderson, A.N. (1996). *Ecologies of the heart: emotion, belief, and the environment*. Oxford University Press.
- Aronsson, P. (1997). Local Politics – The Invisible Political Culture. I Ø. Sørensen & B. Stråth (Red.), *The cultural construction of Norden* (s. 172–206). Scandinavian University Press.
- Bagge, S. & Mykland, K. (1993). *Norge i dansketiden 1380–1814*. Cappelen.
- Bagge, S.H. (2019). *State formation in Europe, 843–1789: a divided world*. Routledge.
- Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875–1975*. Cambridge University Press.
- Barnes, J.A. (1954). Class and committees in a Norwegian island parish. *Human Relations*, 7(1), 39–58.
- Barth, E., Finseraas, H. & Moene, K. (2015). Political reinforcement: how rising inequality curbs manifested welfare generosity. *American Political Science*, 59(3), 565–577.
- Barth, E., Moene, K. & Willumsen, F. (2014). The Scandinavian model – an interpretation. *The Journal of Public Economics*, 127, 17–29.
- Bendixsen, S., Bringslid, M.B. & Vike, H. (2017). *Egalitarianism in Scandinavia: historical and contemporary perspectives*. Springer International Publishing AG.
- Brandal, N., Bratberg, Ø. & Thorsen, D.E. (2013). *The Nordic model of social democracy*. Palgrave Macmillan.
- Brunsson, N. (2006). *Mechanisms of hope: maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen Business School Press.
- Collins, R. (2011). Patrimonial alliances and failures of state penetration: a historical dynamic of crime, corruption, gangs, and mafias. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 636(1), 16–31.
- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. Sage.
- Dyrvik, S. & Feldbæk, O. (1996). Mellom brødre 1780–1830. I K. Helle (Red.), *Norges historie*. Aschehoug.
- Dyrvik, S. (1979). *Norsk økonomisk historie 1500–1970* (3. utg., Bd. 1). Universitetsforlaget.
- Ekeland, T.J. (2011). Klinisk autonomi i evidensens tid. Styringspolitiske utfordringer for klinisk praksis. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 14, 2–14.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- 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.
- Gellner, E. (1995). *Nations and Nationalism*. Blackwell Publishing.
- Giddens, A. & Diamond, R. (2005). *The new egalitarianism*. Polity Press.
- Gotaas, N. (2020). «Takk for tilliten»: Gjensidighet, transformasjon og rituell grammatikk i selvorganiserte selvhjelpsgrupper [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO Viten arkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-83321>

- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules: on technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. Melville House.
- Grønlie, T. (1991). Velferdskommunen. I A.-H. Nagel (Red.), *Velferdskommunen: kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Alma Mater.
- Hagemann, G. (1995). *Det moderne gjennombrudd 1870–1905: Aschehougs Norgeshistorie* (Bd. 9). Aschehoug.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Hobsbawm, E.J. (1994). *Age of extremes: The short twentieth century 1914–1991*. Michael Joseph.
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (2005). The Nordic welfare model and the idea of universalism. I N. Kildal & S. Kuhnle (Red.), *Normative foundations of the welfare state: The Nordic experience*. Routledge.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktsbaserte rettigheter. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 16(2), 87–95.
- Knudsen, T. & Rothstein, B. (1994). State building in Scandinavia. *Comparative Politics*, 26(2), 203–220.
- Knudsen, T. (2000). Innledning. I T. Knudsen (Red.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten* (s. 7–20). Aarhus Universitetsforlag.
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: how the personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Palgrave Macmillan.
- Lorentzen, H. & Dugstad, L. (2011). *Den norske dugnaden*. Høyskoleforlaget.
- Masdalen, K.O. (2020). *Bondesamfunn og bondeopposisjon på Agder i overgangen mellom seinmiddelalder og tidlig nytid, ca. 1480–1615*. Cappelen Damm Akademisk.
- Myhre, K.E. (2017). *Norsk historie 1814–1905: Å bygge en stat og skape ein nasjon*. Samlaget.
- Næss, H.E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (1987). *Folkestyre i bygd og by: Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget.
- Nagel, A.-H. (1991). *Velferdskommunen: Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Alma Mater.
- Nordby, G. (2005). *Drangedal 1900–2000: Utvikling og kulturhistorie*. Drangedal kommune.
- Papakostas, A. (2001). Why is there no clientelism in Sweden? I S. Piattoni (Red.), *Clientelism, interests, and democratic representation: The European experience in historical and comparative perspective* (s. 31–54). Cambridge University Press.
- Park, G. (1998). *The Mark Of Power. Helgeland and the Politics of Omnipotence*. Newfoundland: Institute of Social and Economic Research.
- Pedersen, S.A. (2014). Juvelen i Telemarks næringsliv 1550–1800. I Ø. Rian (Red.), *Telemarks historie* (Bd. 1, s. 305–335). Fagbokforlaget.
- Rian, Ø. (1995). *Den nye begynnelsen: 1520–1660* (Bd. 5). Aschehoug.
- Savage, M. (2005). The popularity of bureaucracy: Involvement in voluntary associations. I P. Du Gay (Red.), *The values of bureaucracy* (s. 309–335). Oxford University Press.

- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Seip, A.L. (1992). *Velferdsstatens utvikling: Trangen til trygghet og en ny rasjonalitet*. Notam.
- Sejersted, F. (1993). *Demokratisk kapitalisme*. Universitetsforlaget.
- Sejersted, F. (2005). *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*. Pax.
- Selle, P. (2013). Refleksjoner kring medlemsmodellens betydelse. I L. Trägårdh (Red.), *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: Välfärd, mångfald, framtid* (s. 49–63). SNS förlag.
- Sennett, R. (2003). *Respect in a world of inequality*. W.W. Norton & Company.
- Siltala, J. (2013). New Public Management: The evidence-based worst practice? *Administration & Society*, 45(4), 468–493.
- Sivesind, K.H. & Helle, P. (2010). Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. I H. Stenius & R. Alapuro (Red.), *Nordic associations in a European perspective*. Nomos.
- Slagstad, R. (1998). *De nasjonale strateger*. Pax.
- Sørensen, Ø. & Stråth, B. (1997). *The cultural construction of Norden*. Scandinavian University Press.
- Stenius, H. (2010). Nordic associational life in a European and an inter-Nordic perspective. I H. Stenius & R. Alapuro (Red.), *Nordic associations in a European perspective*. Nomos.
- 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.
- Tilly, C. (1991). *Coercion, capital, and European states AD 990–1990*. Basil Blackwell.
- Titmuss, R. (2000). Universalism versus selection. I C. Pierson & F. Castles (Red.), *The welfare state reader* (s. 42–51). Polity Press.
- Trägårdh, L. (2008). Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 49(4), 575–594.
- Vea, J. (2006). To kulturer: En komparativ undersøkelse av det vestnorske og nordnorske kystsamfunnet. Fiskerihistorisk årbok.
- Vike, H. (1996). *Conquering the unreal: Politics and bureaucracy in a Norwegian town* [Doktorgradsavhandling, University of Oslo].
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Akribes forlag.
- Vike, H. (2012). Varianter av vest-europeiske statsformasjoner – Utkast til en historisk antropologi. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 23(2), 126–142.
- Vike, H. (2013). Egalitarianisme og byråkratisk individualisme. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 24(3–4), 181–193.
- Vike, H. (2018a). *Politics and bureaucracy in the Norwegian welfare state: an anthropological approach*. Palgrave Macmillan.
- Vike, H. (2018b). Street-level bureaucracy in municipal worlds. I F. Engelstad & H. Byrkjeflot (Red.), *Bureaucracy and society in transition: Comparative perspectives* (Bd. 33) (Comparative Social Research). Emerald Publishing.

- Vike, H., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R. & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet: Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Gyldendal.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016). *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester*. Gyldendal.
- Vohnsen, N. (2017). *The Absurdity of bureaucracy*. Oxford University Press.
- Witoszek, N. (1997). Fugitives from Utopia. The Scandinavian enlightenment reconsidered. I Ø. Sørensen & B. Stråth (Red.), *The cultural construction of Norden* (s. 72–91). Scandinavian University Press.