



Politics and Bureaucracy in the Norwegian welfare state. An Anthropological Approach.

Redaktør: Halvard Vike

Palgrave Macmillan. 2017

Grasrotmobilisering, solidaritet og hierarkiske logikker

En historisk antropologisk studie av det norske «velferdsstatseksperimentet»

Anmeldt av
Anette Fagertun
Førsteamanuensis
Senter for omsorgs-
forskning, vest,
ved Høgskulen på
Vestlandet (HVL).

✉ Anette.Fagertun@
hvl.no

Denne boken er et solid antropologisk bidrag til studiet av institusjoner som bygger på forfatterens forskning på den sosiale organiseringen av politikk i velferdsstaten Norge over en periode på nesten 30 år. Bokens overordnede målsetning er å bidra til å forklare hvordan det norske «velferdsstatseksperimentet» frem til nå har «overlevd». Ved bruk av etnografisk feltarbeid og gjennom historiske og komparative analyser i Norge og Skandinavia, utforsker Vike om, og i så fall hvordan, politikk «nedenfra» - grasrotmobilisering - påvirker og utfordrer distribusjon av politisk og byråkratisk makt i (velferds)staten. Vike fokuserer på sosiale relasjoner byråkratiske funksjoner er bygget på, og som velferdsstaten i høy grad er avhengig av, og han er særlig interessert i hvordan horisontale bånd skapt gjennom allianser lokalt kan utfordre statens makthierarki. Han er med andre ord interessert i forholdet mellom hierarkiske og egalitære logikker. Et av hovedargumentene i boken er at horisontale allianser etablert gjennom politisk motstand lokalt (i kommunene) har spilt en nøkkelrolle i å marginalisere former for makt som har gitt privilegier til eliten og mektige institusjoner. Dette skjer når grasrota utgjør sterke motstandselementer, men også når motstanden gradvis blir integrert i offentlig politikk og statsapparat. Videre hevder han at vi i dag ser type «top-down» sentraliserende elementer i stats-

byggingen. Disse elementene representerer ikke bare en re-introduksjon av elitemakt gjennom statlige reformer som gjør det byråkratiske maskineriet mer autonomt og gir rom for elites tilegnelse av de representatives funksjoner, men også en grunnleggende utfordring for reproduksjon av velferdsstaten som et åpent og fleksibelt institusjonelt system.

Boken består av ni kapitler hvorav det siste er en kort konklusjon. I *kapittel 1* introduseres klas-siske begreper fra økonomisk antropologi som gaven, resiprositet og utveksling (Mauss & Sahlins) og anvendes som metaforer i en diskusjon om moralitet i politisk medlemskap og moralsk kontrollerte former for sirkulering av ressurser basert på blant annet en case fra tettstedet Ulefoss (1989/90). Vike hevder at gave-logikken som skapes gjennom moraliteten av politisk- og forenings-medlemskap ikke bare er plikten til å gi, ta imot og gi noe tilbake, men også alles plikt til å forhandle om vilkår. Videre hevder han at velferdsstatens prinsipp om universalisme historisk har vokst frem gjennom ulike kollektive innretninger som skapte rom for at borgerne ble mer autonome og mindre avhengige av familie og lokalsamfunn. Han skisserer kort noen trekk i skandinavisk statsbygging der et særelement har vært samarbeid med bønder og lokale interesser, og peker på at den institusjonelle ordenen i den tjenesteinten-

sive velferdsstaten, der kommunene utgjør «ryggmargen», historisk også har skapt et problem for statens muligheter for kontroll. Kapitlet avsluttes med å oppsummere bokas sentrale tema: at distribusjon av makt i et samfunn er avhengig av «how institutions may be subject to popular influence and control on a daily basis» (side 23).

I *kapittel 2* tar Vike opp en klassisk diskusjon i antropologifaget om «feltarbeid i egen kultur», der han vektlegger at enhver studie i samfunnsvitenskapen er en studie fra en bestemt posisjon, og at antropologiens opptatthet av forskjellighet ikke viser til «den eksotiske Andre», men til det å ta kulturell variasjon på alvor. I sine etnografiske studier av lokalpolitikk og byråkrati søker han å forstå hvordan offentlige institusjoner er nedfelt (*embedded*) i det sosiale, og analytisk forstås institusjoner som «emergent systems of social relations» (side 48). Han skisserer kort etnografi i Norge og kommer videre inn på særtrekkene i Skandinavia som samfunnets høye grad av formalisering og befolkningens relative store nærhet og tillit til staten. Hans ambisjon er å vise hvordan denne relasjonen historisk har vokst frem gjennom bygging av det han kaller en «low center of gravity state».

I *kapittel 3* diskuteres prinsippet om universalisme gjennom en beskrivelse av velferdspolitik og budsjettproblemer i Skien kommune (på 1990-tallet). Vike trekker her frem hvordan horisontal politisk solidaritet blir undergravd av et hierarkisk kommandorekkesystem som er basert på personlig lojalitet forkledd som budsjett disiplin og administrativ orden. Det å yte politisk motstand blir da jamstilt med det å bryte anerkjente administrative prosedyrer. Som et resultat av dette blir ideen om å mobilisere horisontalt for å beskytte kvaliteten i tjenestene vanskeliggjort. Vike hevder på bakgrunn av casen at velferdsstatsuniversalisme ikke primært bør ses som en ideologisk kategori, men at den er avhengig av former for politisk og byråkratisk representasjon. Dette muliggjør at institusjonelle aktører kan handle kollektivt på grunnlag av andre identiteter enn lojalitetsidentiteten kodifisert i termer av «realisme og budsjett disiplin».

I *kapittel 4* bygger Vike på innsikter fra Baldwin (1990) og drøfter «kommunegjøringen» av velferdsstaten og hvordan horisontale bånd, eller «tillitsnettverk» (Tilly, 2005), transformeres til politisk makt. I demokratiske samfunn er det å styre gjennom (politisk) representasjon et universelt

ideal, og kommunene i Norge er styrt på denne måten. Men, Vike observerer også at den direkte sosiale kontrollen blir borte på veien og at den erstattes med byråkratiske kommandorekker. Han forklarer dette ved elitens tilegnelse av de representatives funksjoner og ved klientalisme (patron-klient-relasjoner mellom folkevalgte og velgerne). Personlig lojalitet har spilt en stor rolle i etablering av politisk makt i de fleste samfunn, og Vike mener at mye av det som i dag foregår under navnet «modernisering», er en re-introduksjon av dette, noe han begrepsfester som «neo-klientalisme». Han beskriver de statlige velferdsreformene siden 1980-tallet som drevne av behovet for å redusere og kontrollere ressurser, men også av behovet for å kontrollere bakkebyråkratene (Lipsky, 1980). Reformenes visjoner er blant annet at mindre byråkrati skal føre til større individuell frihet, og at de nye teknikkene for styring skal føre til større byråkratisk transparens. Vike hevder at to av reformeffektene er at møteflaten mellom borgere og stat endres gjennom regulering av bakkebyråkratiet og at institusjoner blir snudd imot dem de tjener.

I *kapittel 5* er Vike opptatt av hvordan skandinavisk politisk grasrotmobilisering og opposisjon historisk har påvirket statsbygging og statlig politikk. Han diskuterer forholdet mellom bønder og statlig kapitalisme, eller arbeid og kapital, og bruker Lofthus-opprøret (1790-tallet), Haugianer-bevegelsen og Menstad-kampen (Skien i 1931) som historiske caser på politiske konflikter. Han identifiserer klasse-erfaringer som ett sentralt mønster som dannet grunnlag for konflikt, samt at grasrota vant frem på grunnlag av ustabile klasseallianser som gjorde at noen elite-interesser tjente på endringer. Videre skriver han at statens tendens til å domestisere opposisjonen betød utvidelse av statsapparatet, men også større sårbarhet for den mobiliserende kapasiteten til foreningene. Vike hevder at kommunepolitikk i Norge har vært sterkt preget av tillitsnettverk som har vært i stand til å utfordre statlige styringslogikker – for eksempel gjennom å få integrert ulike former for tillit og lojalitet samt verdier som individuell autonomi og universalisme, men han peker også på at den fjerde fasen av statsbygging, som han kaller «den performative vendingen», representerer et delvis brudd med dette gjennom en systematisk sentralisering og hierarkisering av offentlig sektor. Politisk deltakelse i Norge er formet av frivillig medlemskap i partier, og kommunene har vært so-

siale arenaer for organisering av politiske interesser. Vike hevder at kommunene bare delvis har tatt rollen som forlenger av statlig makt. Grasrota i Skandinavia har påvirket statlig makt på viktige områder, men har samtidig blitt sett på som truende. I historiske termer gir det da ikke mening å hevde at velferdsstaten utviklet seg på grunnlag av en hengivenhet for likhet ettersom endringsprosesser var karakterisert ved store konflikter. Skandinaviske stater inkorporerte disse spenninene og institusjonaliserte konfliktene ved å domestisere interesser som var i opposisjon til statlig politikk. På denne måten kan egalitarianisme forstås som en strukturell og kulturell dimensjon av en institusjonell dynamikk – altså som institusjonalisert motstand – og «likhet» (*equality*) som resultat av slike prosesser heller enn som en overordnet verdi i statlig politikktutforming.

I *kapittel 6* diskuterer Vike velferdsreformprosesser av typen «bedre tjenester for mindre penger» basert på et konkret reorganiseringsprosjekt i Skien kommune på midten av 1990-tallet. De positive resultatene fra prosjektet, som de ansattes opplevelse av en mer meningsfull arbeidshverdag, var stort sett uintenderte effekter, og prosjektets målsetning om å spare penger ble ikke oppnådd. Det å ikke klare å spare penger hevder Vike reflekterer en etablert (motstands)praksis hos bakkebyråkrater som går ut på å ignorere restriktive lokale velferdsbetalingsstandarder, og heller anvende mer generøse nasjonale retningslinjer. Han drøfter videre relasjonen mellom politisk styring og byråkratisk ledelse og ulike forståelser av «knappe ressurser», samt sosialarbeidernes forståelse av sine jobber som «å hjelpe de svake i samfunnet». Vike hevder på bakgrunn av denne gjennomgangen at bakkebyråkraterne har muligheter for alternative fortolkninger i sin jobb og således alternative måter å handle på, og at de ikke nødvendigvis må følge ideologien som foreskriver lojalitet og administrativ kontroll.

I *kapittel 7* diskuterer Vike den arbeidsintensive og kvinnedominerte kommunale helse- og omsorgssektoren. Arbeidsstokken her karakteriseres som særdeles tilpasningsdyktig, tjenestetilbudet som veldig fleksibelt, etterspørselen etter tjenester enorm og ressursene til rådighet som mangelfulle. Vikes beskrivelse av arbeidsbyrden i, og forventningene til, tjenestene er gode, og han utvikler i kapitlet et sterkt argument om at velferdsstaten har gjort seg strukturelt avhengig av kvinners tradisjonelle tilpasning til arbeids-

markedet. Dermed bidrar staten også til å reproducere tradisjonelle kjønne ideer om at arbeid som ligner på reproduktive oppgaver er «naturlige» for kvinner. Dette påpekes som et paradoks i forhold til Norge som et av verdens mest kjønnslikestilte samfunn. Vike viser hvordan bakkebyråkraterne opplever konstante dilemma der de strukturelle vilkårene de jobber under, ofte står i motsetning til rådende politikk. De skal implementere noe som fører til at de tar valg som faktisk blir ekstremt politiske på grunn av deres prioriteringer i forhold til kapasitet. Bakkebyråkraterne er de fremste aktørene i «møtet» mellom borgere og stat, og frem til nylig gav utviklingen av tjenestetilbudet bakkebyråkraterne høy grad av autonomi. Men, gjennom reformer inspirert av Ny Offentlig Styring (NPM) med innføring av sterkere administrativ kontroll og ulike «audit-systemer», er dette i endring. Vike hevder at velferdspolicy som involverer «kommunegjøring» av ansvar for tjenester og forhandlinger på alle nivå, nå gradvis blir erstattet av sentraliserende managerielle visjoner som transformerer de institusjonelle vilkårene som gjorde velferdsstatsekspérimentet mulig. Desentraliseringen av ansvaret fortsetter, men vilkårene blir altså radikalt endret. Kvinner i velferdsprofesjonene opplever da at arbeidsmengden øker, at det kuttes jevnlig i ressurser, at tiden for koordinering av tjenestene minker og at deres ledere forventer at de skal være kreative. Vike hevder at på grunn av at deres ansvar for bruker/pasient er så personlig, så internaliseres organisatoriske utilstrekkeligheter som «dårlig samvittighet», samtidig som at deres arbeidsinnsats er med på å dekke over reelle effekter av kommunal og statlig velferdspolitik og reformer. Videre mener han at staten baserer «suksessen» av de politiske reformene på nettopp dette elementet av bakkebyråkraternes personliggjorte ansvar i tjenestene. Universell velferd blir gjennom reformene (omgjort) til individuelle rettigheter garantert av staten, og Vike bruker dette som et bilde på sentraliseringen av velferdspolitikken.

I *kapittel 8* tar Vike opp forholdet mellom egalitarianisme og individuell autonomi og hevder at den ambisiøse demokratiske statskapitalismen i det vestlige Europa har skapt en særegen form for individuell frihet som er nært knyttet til autonomi. Individet er frigjort fra å være avhengig av markedet, familie og lokalsamfunn. Det er altså ikke en typisk liberal frihet som «individets frihet fra staten», men heller en frihet i termer av indivi-

duelle rettigheter til flere og bedre velferdstjenester. Vike bruker sitt og Haukeliens etnografisk materiale (fra 2013) fra Modum Psykiatriske Klinikker for å vise hvordan institusjonelle kontekster «tilbyr» kulturelle modeller som ikke bare er «gode å tenke med», men som også blir «virkelige» fordi de er knyttet til handlingsrekker som tillater særskilte interesser å bli realiserte. Han undersøker hvordan psykoterapi tar i bruk den videre kulturelle konteksten den er en del av og fokuserer særlig på ideen om individuell autonomi. Han hevder at i Skandinavia er vår «sense of self» og vårt verdenssyn basert på våre erfaringer med velferdspolitik og velferdssystem, men også nedfelt i en dypere institusjonell logikk.

Vikes fokus i store deler av boken er på forholdet mellom sentral- og lokalpolitikk og hvordan grasrota evner å påvirke sentralpolitikken «retning» gjennom konflikt, motstand og gjennom statens domestisering av motstandselementer. Han viser godt hvordan politikk *gjøres*, men han teoretiserer i mindre grad politikk «som vesen eller fenomen» og hvordan politikk i den performative fasen av statsbygging *endres*. I kapittel 7 peker han på at en årsak til velferdsstatens tendring mot kvinnelig arbeidskraft i bakkebyråkratiet i den kommunale helse- og omsorgssektoren er *ikke-politisk* fordi staten har gjort seg strukturelt avhengig av en «kjønnstradisjonelt orientert» kvinnelig arbeidsstokk for å kunne opprettholde velferdsstatsekperimentet. Vikes gode poeng om det «ikke-politiserte» kunne her ha dannet grunnlag for en nyansering av hvordan politikk forstås teoretisk, og en større oppmerksomhet mot dette kunne kanskje ha kastet lys på mulige historiske dynamikker av ikke-politikk og anti-politikk (se Fagertun, 2017) også i de lokale alliansene og grasrotbevegelsene.

Brown (2015) hevder at en nøkkelkarakteristikk av nyliberalisme som styringslogikk er at den er anti-politisk og anti-demokratisk. Statlig politisk rasjonalitet, som alltid er kontekstspesifikk, blir i den nyliberale epoken «økonomisert» på tre måter fordi økonomi samtidig er modell for statlig atferd, objekt for statens interesser og et statlig prosjekt. Gjennom «økonomisering» av alle menneskelige sfærer blir politiske spørsmål avpolitisert og «governance» erstatter «government». Poenget er at det vi tradisjonelt kjenner som politikk eller politisk liv, blir tømt for det vi knytter til dette, og erstattet med nyliberal *governance* og «its emphasis on soft power, antipolitics, buy-ins,

consensus, teamwork, market metrics, and rejection of external regulation, partisan interests, and ideology» (Brown, 2015, s. 136). Vike påpeker riktignok dreiningen mot managerialisme og «audit-culture» i sine diskusjoner av statsbygging siden 1990-tallet, og han viser godt hvordan folkevalgte oppgaver i større grad blir styrt av budsjett og administrasjon og bakkebyråkratens innskrenkede autonomi. Han hevder dette transformerer de institusjonelle vilkårene, et argument jeg støtter, men her ligger det et videre potensiale til å si noe også om hvordan politikk som vesen muligens endres.

Mouffe identifiserer to teoretiske retninger i studier av politisk motstand mot det nyliberale hegemoniet som «withdrawal from institutions» og «engagement with institutions». Førstnevnte retning argumenterer for at politisk motstand og endring kun er mulig gjennom «desertion and exodus» (Mouffe, 2013, s. 70), altså gjennom avskaffelse av eksisterende institusjoner, mens i den andre retningen Mouffe selv representerer, ses motstand og endring som muliggjort gjennom samarbeid mellom grasrotbevegelser og eksisterende institusjoner (Mouffe, 2013, s. 71–77). Gjennom Vikes analyser argumenteres det for at endring har skjedd gjennom konflikt og samarbeid historisk, mens det er noe mer uklart hvordan politisk motstand og ev. politisk endring forstås i relasjon til dagens nyliberale hegemoni. Mouffe (2013, s. 4) hevder at politiske spørsmål involverer å foreta valg mellom konflikterende alternativer og videre at nyliberalistisk *governance* er blind for «det politiske» på grunn av en individualisme som gjør det umulig å forstå «the formation of collective identities» (Mouffe, 2013, s. 4). En slik «blindhet», som jeg mener også Vike peker på, kan på sikt få store konsekvenser for potensialet for politisk motstand, for relasjonen mellom stat og borgere og den sosiale kontrakten, og for demokrati slik vi forstår det i dag. Men, til slutt, for å oppsummere; Vikes bok er et viktig bidrag for å forstå hvordan velferdsstaten har utviklet seg og hvilke dynamikker som har vært avgjørende for hvordan det institusjonelle terrenget ser ut i dag.

REFERANSER

- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.

- Fagertun, A. (2017). The anti-politics of healthcare policy and its blurring effects on care work in Norway. *International Practice Development Journal*, 7. doi.org/10.19043/ipdj.7SP.002
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics. Thinking the world Politically*. London, New York: Verso.
- Tilly, C. (2005). *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.