



# Hvor ble det av staten?

Halvard Vike

*Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State.*

ISBN 9783319641362, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2018.

Hans Christian Sørhaug

Professor emeritus, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

[h.c.sorhaug@sosgeo.uio.no](mailto:h.c.sorhaug@sosgeo.uio.no)

Tian Sørhaug, professor emeritus, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Sørhaug har arbeidet med psykiatri, stoffmisbruk, familieforhold, arbeidsliv, moderne organisasjonsformer, ledelse, pengenes utvikling og finansialisering. Hans siste bok er «GULL, ARBEID OG GALSKAP. Penger og objekttrøbbel» (2016).

Halvard Vike har skrevet en viktig bok om samspillet mellom politikk og byråkrati i den moderne, norske velferdsstaten. Den er en analyse med mange ærender. Kanskje litt for mange. På den andre siden er dette en kompleks problemstilling der det kan være riktigere å ta for mange analytiske hensyn enn for få. Vi står overfor komplekse omstendigheter som i tillegg til å være preget av sirkelkausalitet (høne-egg) også er overbestemte, det er flere årsaker enn virkninger. En mer stringent analytisk reduksjonisme kan riktignok bli elegant, men først og fremst risikerer den å bli villedende.

Vike er tydelig på at hans analyse har en antropologisk tilnærming, men selv om det legges stor vekt på at den norske velferdsstaten er eksepsjonell, så legges det ikke mye vekt på kultur. For Vike kan kultur i og for seg godt være viktig, men det blir et sekundærphenomen. Kildene og inspirasjonene i denne analysen er minst like mye historiske og statsvitenskapelige som antropologiske, og det antropologiske perspektivet er primært organisatorisk. Vike ville antakelig ha sagt at perspektivet er organisatorisk og institusjonelt, men om dette er denne leseren i tvil. Anvendelsen av institusjonsbegrepet er altomfattende og diffus, men det er kanskje uunngåelig. Uansett, Vike befinner seg midt inne i en sterk, norsk antropologisk fagtradisjon uløselig knyttet til Fredrik Barth og opprinnelig kjent som prosessanalyse. Denne tradisjonens studier er generative i den forstand at de er opptatt av hvordan sosiale former blir skapt i og av mulighetsrom for samhandling og transaksjoner («opportunitetssituasjoner»).

Det er unektelig forfriskende å lese en bok med dette tema der det snaut finnes spor av teoretikere som for eksempel Foucault. Denne boka går sine egne veier. Nyliberalisme nevnes så vidt, og mål og rammestyring tilegnes ikke mye plass. Forhold mellom plan og marked diskuteres ikke, og heller ikke utvidelser av revisjonsbegrepet er et tema. (Her har jo «klassiske» antropologer som Marilyn Strathern levert viktige bidrag.) Prinsipal-agent organisering nevnes vel. Jeg er ikke sikker på at disse utelatelsene bestandig er like smarte, men de hjelper nok Vike med å underbygge og holde på sitt prosjekt om å studere betingelser for konkrete sosiale prosesser uten å være for hengt opp i medbrakte antakelser. Antakelsen er kanskje snarere at siden folk i praksis er pragmatiske, bør analyser av dem også være det? Ottar Brox er forfatterens erklærte forbilde. Det gir mening.

Jeg synes alt dette er fint. For det første fordi feltet, som de fleste felt, er sårbart for overteoretisering. For det andre kan import av teoretiske modeller fra andre historiske virkeligheter bli feilaktige. For eksempel viser Foucaults interessante innsikter om disiplin, governmentalitet og styring av styring til tette samspill mellom kunnskap og makt som i Frankrike er hierarkisk regulerte på måter som praktisk talt ikke finnes i Norge. For noen tiår siden gjorde statsviteren Helga Hernes seg den refleksjon at vi i Norge ikke skiller mellom stat og samfunn. Spissformulert: Staten blir sett på som en slags omsorgsfull venn, ikke som en formalistisk motstander. Med hennes kontinentale bakgrunn var det ikke så rart at hun ble overrasket over dette. Rarere er det vel at norske samfunnsvitere, som undertegnede, var enda mer overrasket over dette litt fundamentale forholdet, og som Vikes bok handler om.

Moderne statsdannelser bygger på kontroll over legitim vold (Max Weber). Med Vike tror jeg at den norske stat i et rimelig komparativt perspektiv har vært, og fremdeles er, lite voldelig. Statlige intervensjoner har ikke nødvendigvis eller primært vært repressive. De har minst like mye handlet om tilføring av rettigheter, ferdigheter og ressurser. I disse prosessene har formell og uformell organisering påvirket og underbygget hverandre. Horisontal organisering på lokalt nivå har satt grenser for vertikal (hierarkisk sentralisering) organisering både nasjonalt og lokalt. Eliter har vært viktige, men deres makt har vært mer eller mindre tydelig begrenset. Historisk har likhet vært en viktig verdi i Norge, ulikhetene har tross alt vært moderate, og horisontal organisering har skapt styringsformer med det Vike kaller lavt tyngdepunkt. De har vært til dels ekstremt følsomme overfor press og påvirkning nedenfra. Gjensidighet og allianser har vært viktigere enn formelle beslutninger og instruks. Kanskje Hernes' teorem bør modifiseres og forsterkes til at det i Norge ikke skiller mellom kommuner og samfunn. Forholdet mellom stat og samfunn er mer variabelt og uklart. Kan vi si at det holder seg litt beskjedent i bakgrunnen – i hvert fall så lenge landet ikke befinner seg i krig eller krise?

Vikes analyse av disse forholdene er rikholdig, interessant og stort sett overbevisende. Det gjennomførte organisatoriske perspektivet med diskusjoner om samspill mellom horisontal og vertikal organisering tilfører argumentasjonen en håndfast originalitet, og den antropologiske tilnærmingen er sunt selvkritisk. Han påpeker blant annet at mye antropologisk kritikk av formell organisering (særlig statlig byråkrati) har hatt romantiske tendenser. Byråkratiets eventuelle fremmedgjørende virkninger er mindre problematiske for den norske velferdsstatens overlevelse enn at sviktende byråkrati kan hemme likebehandling og slippe til personlige allianser (illegitime eliter med sterke egeninteresser) på områder som før har vært organisert sterkere horisontalt enn vertikalt. Jeg tror at Vike har rett i dette og

at antropologifaget bør overvinne noen interne fordommer mot for eksempel formell organisering for å kunne realisere sitt store potensial for å si viktige ting om samspill mellom formell og uformell organisering.

Faglig selvgodhet eller hybris kan springe ut av tendenser til en slags feltarbeidermystikk og til noen voldsomme problematiseringer av vanskelighetene med å gjøre feltarbeid hjemme. Vike er slik jeg forstår ham, nøktern. Man trenger ikke å dra til utlandet for å bli grundig (og eksistensielt) overrasket. Med dette menes ikke at faget er uten egenart eller at denne er uviktig, men at vi under tiden kan gjøre for mye ut av disse særegenhetene i møtet med andre fag.

I likhet med Brox har Vike et nært og fruktbart forhold til historie. Her skiller de seg begge fra Fredrik Barth som i den opprinnelige prosessanalysen ikke ga plass til historie i sine analyser. Alle disse tre posisjonene er imidlertid skeptiske til moderniseringsteori. Prisverdig nok innrømmer likevel Vike nødvendigheten av å holde fast ved noen røffe og generelle teoretiske og normative aspekter ved moderniseringsprosesser. Særlig er han opptatt av universelle menneskerettigheter.

Dette bringer oss fram til noe som kanskje er hovedplottet i boka. Vike deler den utbredte oppfatningen om at velferdsstaten i dag er under et betydelig press. En trygg forventning om en sjenerøs stat som har kapasitet og vilje til å betale velferdsstatens regninger, er truet av forhold som voksende ulikheter, polarisering, forestillinger om oppsmuldring av solidaritet og for svak verdiskaping. Ifølge Vike springer dette depressive bildet ut av et sentralt dilemma. Velferdsstatens forankring i universelle rettigheter skaper ikke bare ekspanderende, men akselererende kostnader som det kan bli umulig å finansiere. Spesielt er han opptatt av hvordan målsettingen om «mer velferd for mindre» presser de såkalte «gatebyråkratene» inn i en umulig situasjon. De arbeider i grensesnittene mellom stat og befolkning og blir personlige bærere av blødende kompromisser mellom klientenes uendelige behov for behandling og assistanse og velferdsproduksjonens like uendelige rasjonaliseringskrav.

Dette skaper en systemdynamikk der ansvar og dilemmaer desentraliseres mens makt sentraliseres. Spissformulert: Oppgaver og slit påføres lokale nivåer, mens behovet og mulighetene for sentral kontroll øker.

Den noe særegne norske organiseringen av velferd er robust, men samtidig sårbar. Fordi den er tuftet på solidaritet (opplevd likhet) med kraftfulle muligheter for utvikling av tillit, er den basert på verdimønstre som både er dyptgående, men som samtidig ganske lett kan forvitte.

Vike har skrevet en viktig bok med mange interessante analyser. Han har mange slående og innsiktsfulle formuleringer. Noen av dem skulle vi gjerne ha sett bedre utviklet. Det hadde for eksempel vært morsomt med en utbrodering av begrepet om «weberiansk anarki». Det kunne også ha vært interessant om forfatteren faktisk hadde luktet litt på Foucault. Han har noen gode betraktninger om hvordan den moderne norske stat er preget av styringsformer som bygger på direkte styring av indirekte styring. Så vidt jeg kan begripe, ligger ikke dette langt unna Foucaults analyser av governmentalitet og dens forståelse av styring av styring som subjektdannelse. Kan det være slik at vi finner sammenlignbare styringslogikker i Norge og Frankrike, men innholdet i dem er svært forskjellig? Mer komparasjon hadde vært fint, men å kreve dette krever vel en annen bok.

Anmeldelsens tittel er formulert som et spørsmål. Hva er svaret i denne boka? For meg ser det ut som at for Norge er svaret at staten har blitt (nesten) spist opp av kommunene. I denne prosessen kan både stat og kommune bli utydelige størrelser. Jeg tror at analysen hadde stått seg på at forfatteren hadde brukt litt mer tid og plass på å teoretisere hva slags mangfoldet og bevegelig, men like fullt sentraliserende tross en moderne stat er. En slik teoretisering ville antakelig også føre med seg et behov for ytterligere å teoretisere kommuner og kommunal virksomhet. Her skorter det. Kanskje forfatteren ikke kom så langt. I den norske fagtradisjonen finnes det imidlertid relevante analytiske verktøy. Jeg tenker mest på Reidar Grønhaugs arbeider om skala.

Av og til kan språket til Halvard Vike bli tett og lite gjennomskiktig. Lesingen krever en del arbeid, men den er absolutt bryet verdt.