

## Sammendrag

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

Punktene over viser de viktigste konklusjonene fra dette prosjektet. Vår vurdering er at kunnskapen om den viktigste politiske arenaen vi har i Norge, kommunen, er forholdsvis liten. Vi ønsker derfor å forstå lokaldemokratiet og kommuneinstitusjonen på deres egne premisser, for å vinne ny innsikt i ”den demokratiske infrastrukturen” som gjør den politiske orden vi kjenner i Norge i dag mulig.

Rapporten *Frihet til likeverd - likhetsverdier, lokal tilpasning og ansvarsfordeling*, er gjennomført av Telemarksforskning, Sosialantropologisk institutt ved Universitetet i Oslo og SINTEF Teknologi og samfunn på oppdrag fra KS. Den bygger på 17 fokusgruppeintervjuer med til sammen cirka 120 deltakere, med henholdsvis borgere (representanter for frivillige organisasjoner og næringslivet), folkevalgte og administrative ledere og ansatte i ni ulike kommuner i Norge, fordelt på ni fylker – fra Telemark i sør til Finnmark i nord. Formålet med prosjektet har vært å belyse og diskutere forholdet mellom frihet og likhet, og hvordan innbyggere i norske kommuner relaterer disse verdiene til rettferdighet og ansvar i kommunal tjenesteyting. Vi har særlig studert betydningen av lokal tilpasning – hvordan lokal tilpasning forstås, hvor viktig den er og hvordan den kan oppnås.

## Metodisk strategi

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

## Hovedbudskapet i *Frihet til likeverd*

Rapporten viser at likeverd er den grunnleggende likhetsverdien for innbyggere i norske kommuner. Det sentrale er ikke at alle behandles likt, men at tjenesteytingen gjennomføres på en måte som ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse, og at resultatet fører til likeverdige og gode liv. Mens likhet omtales som en slags rammebetingelse og målestokk, handler likeverd om eksistensielle dimensjoner ved sosialt liv, og spesielt om anerkjennelse. Likeverd uttrykker et krav om at offentlige tjenester skal ytes innenfor en ramme som gjør det mulig å tilpasse dem til individuelle behov på en måte som ivaretar verdighet. Videre viser rapporten at *frihet til* lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd. Frihet og likhet oppfattes ikke som motsetninger. De viktigste betydningene av begrepet frihet ser ut til å være *frihet til* å gi gode nok tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv og *frihet til* lokal tilpasning. Bruk av lokal kunnskap, realisering av lokale politiske preferanser og lett tilgjengelige påvirknings- og korreksjonsmuligheter er det som gjør likeverdighet mulig. Kommunens evne

til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov, utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen. Kommunenes evne til lokal tilpasning synes sterkt undervurdert, men er likevel påfallende. Den betydning dette har for verdige tjenester kan vanskelig overdrives. Relativt få opplever å bli tråkket på av mer eller mindre utilgjengelige, ekskluderende og lite sensitive byråkrater. Endelig viser rapporten at ansvarsforholdet mellom staten og kommunene er i stor ubalanse. Den norske velferdsstaten er først og fremst et stort antall godt koordinerte *velferdskommuner*, og dens legitimitet er ikke bare knyttet til gode tjenester, men til opplevelsen av at det faktisk er mulig å påvirke. Kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil, opprettholde horisontale bånd og bygge politisk tillit er ikke forenelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten, tilskuere til en kontraktsrelasjon mellom giver (staten) og brukere, eller opphøpningsplass for velferdsstatlig overskuddsansvar. Vår konklusjon er at disse tendensene er sterke og faretruende nok til at velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet.

### **Likhet: Likeverd er den grunnleggende likhetsverdien**

#### *Likhet betyr likeverd og rettferdighet*

Vektlegging av rettferdig fordeling mellom likemenn – en tanke om at alle er i samme båt, og at alle skal gis de samme muligheter selv om

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

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

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

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

#### *Verdige tjenester ivaretar grunnleggende behov for anerkjennelse*

For fokusgruppedeltakerne er likeverd knyttet til måten tjenester og tjenesteyting faktisk gjennomføres på lokalt nivå. Tjenesteytingen skal reflektere sosialt aksepterte omgangsformer og former for anerkjennelse i det sivile samfunnet. Alle våre intervjuer preges av et påfallende fravær av velferdspolitiske veldedighetsholdninger og artikulerte statusforskjeller mellom deltakere. Å motta tjenester uten å få ydmykelser med på kjøpet, forutsetter blant annet at tjenesteutøverne er tilgjengelige og er i stand til å bruke tid og skjønn. Denne forståelsen er en integrert del av de likhets- og verdighetsverdiene fokusgruppedeltakerne setter høyt.

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

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

### **Frihet til lokal tilpasning er en forutsetning for likeverd**

*Likeverd sikres gjennom bruk av lokal kunnskap*

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

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

Frihet og likhet oppfattes ikke som motsetninger. Frihet betyr framfor alt to ting: For det første knyttes *frihet til*-verdien til retten til offentlige tjenester som folk anser som avgjørende for gode og verdige liv, og for et rettferdig samfunn (velferdsstatsfrihet). *Frihet til*-verdien er primært knyttet til friheten til å kunne prioritere i tråd med lokalpolitiske ønsker. De viktigste betydningene av begrepet frihet ser derfor ut til å være *frihet til å gi gode nok tjenester* og *frihet til lokal tilpasning*.

Det som truer denne friheten er først og fremst at det ikke er penger til å utvikle og vedlikeholde kompetansebaserte, stabile, lokalt tilpassede tjenester på de områdene som vurderes som de mest sentrale: skole, helse og omsorg. Uavhengig av hva fokusgruppedeltakerne mener om hvor langt staten bør gå i å standardisere for å oppnå likhet, er alle svært opptatt av at det finnes selvstendige lokale organer – altså en relativt autonom, folkestyrt kommune – som det er mulig å komme i kontakt med og forsøke å holde til ansvar i relasjon til genuint lokale politiske prioriteringer. Et viktig element i forståelsen av frihet er at statlig politikk som jevner ut forskjeller mellom kommunene, er av det gode fordi det er rettferdig. Det skaper like muligheter – i en betydning som er nært i slekt med resultatlikhet – og det er en vesentlig verdi fordi det symboliserer likeverd. For det andre betyr frihet i folks lokale, politiske verden *frihet fra* statlig

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

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

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

Deltakerne i fokusgruppene anser det som selvsagt at kommunens ansvar er uløselig knyttet til lokal kunnskap, og at dette ansvaret bare kan realiseres dersom kommunen har reell mulighet til å prioritere selvstendig i henhold til denne kunnskapen. Samtidig gir de uttrykk for at denne muligheten i mange tilfeller er alvorlig svekket. Den største bekymringen er knyttet til det faktum at kommunenes institusjonelle autonomi (reell, selvstendig prioriteringsmyndighet) er i ferd med å bli eliminert, spesielt fordi kommunene mangler kapasitet og i tillegg mulighet til å påvirke omfanget av ansvar de forventes å ivareta. Det understrekes sterkt, om enn ofte indirekte, at ressurser og institusjonell makt i norske kommuner er under betydelig innflytelse av politiske fellesskap som helt reelt sikrer muligheten for kontroll *nedenfra og opp*. Kommunen og den velferdsstatlige tjenesteytingen oppfattes som nært beslektede størrelser fordi kommunen er tilgjengelig og mulig å kontrollere, eller i det minste påvirke og korrigere. Kommunen oppfattes ikke som en storebror eller som et utilgjengelig byråkratisk system. Påvirkningen kan skje gjennom nettverk, politisk eller i form av kontakt med tjenesteyterne. Dette forholdet er vesentlig og sannsynligvis undervurdert. Tillit i det norske samfunnet henger uløselig sammen med erfaringen av at få er så maktesløse at de ikke – sammen med andre – kan hindre at politisk makt ikke virker truende, men mulighetsskapende for felles formål. Tillit er et produkt av fraværet av redselen for at andre kan og vil true ens egne interesser, men når denne faren ikke lenger er overhengende, gis tilliten næring av den reelle muligheten til å påvirke og korrigere etter behov. Videre er tillit nært knyttet til konflikt – eller det vi spissformulert kan kalle ”fiendtlig sameksistens”. Lokalpolitiske konflikter synes å ha en særegen evne til å skape tillit fordi (1) konfliktlinjene overlapper hverandre, (2) kompromisser skapes mellom parter som representerer de sentrale interessefellesskapene lokalt, og fordi (3) lokalpolitisk ansvar på en og samme tid er helt konkret og forpliktende overfor fellesskap der man(ge) faktisk kjenner hverandre.

### *Lokal tilpasning tilfører politisk merverdi*

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

potensielle tillitskrisen som følger av dette. Det er bemerkelsesverdig at opplevelsen av å mangle ressurser ikke nødvendigvis reduserer betydningen av muligheten for lokal tilpasning.

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

### *Den politiske optimismen er sterk*

Sterk politiske optimisme bidrar til at frihet og likhet sjelden oppleves som motsetninger. Det rådende synet er en harmonimodell der det forutsettes at alle gode krefter drar sammen. Optimismen er gjennomgående

– de fleste synes å forvente at den nåværende ubalansen kan og vil bli rettet opp. I den grad folkevalgte og andre borgere erfarer at kommunenes ansvar for å yte tjenester ikke blir ivaretatt, oppfattes dette primært som et ressursproblem, ikke som en interessekonflikt eller et spørsmål om manglende maktbalanse. Det er betydelig skepsis, misnøye og bekymring i forbindelse med det økende misforholdet mellom statlige lovnader og standardisering på den ene siden, og kommunal kapasitet på den andre, men dette arter  
Telemarksforskning | telemarksforskning.no 21

### **FRIHET TIL LIKEVERD**

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

### **Ansvarsforholdet mellom staten og kommunene er i stor ubalanse**

*Kommunene er spesialister i å absorbere ansvar og forpliktelse* Den sterke ansvarlighetsholdningen vi finner (blant politiske deltakere, både folkevalgte og andre borgere) og kommunens evne til å tilpasse ressursene og tjenestene til lokale, individuelle, varierende og ikke minst økende behov, utgjør en del av selve likhetsverdien og demokratiforståelsen.

Viljen til forpliktelse, både overfor statens ressursrammer og lokale behov, er stor. I våre fokusgruppeintervjuer er det særlig påfallende at en rekke ulike aktører som er involvert i politikk, administrasjon og tjenesteyting, tar del i forvaltningen av det kommunale ansvaret. Fordi kommunene i så høy grad er velferdsstatens ”siste instans”

– den eneste institusjonen som ikke kan avgrense seg fra overveldende ansvar ved å henvise til andre – er det interessant å registrere at dette (ennå) ikke er erstattet av et spill mellom aktører som realiserer egne interesser ved å avgrense seg fra overskuddsansvar.

### *Velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet*

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

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

likeverdighet, har vært betydelig og fått stor innflytelse over lokal politikk og tjenesteyting. Dette er avgjørende, for det synes (for) lett å overse at politikk og tjenesteyting har et betydelig potensial for avhengighetsdannelse, ydmykelse og fremmedgjøring. Dette gir den sentrale stat en form for tillitsgrunnlag som langt på vei har blitt betraktet som automatisk og som en effekt av statlig politikk, snarere enn som et produkt av kommunenes evne til å bearbeide ansvar, korrigere feil og opprettholde horisontale bånd. Kommunenes evne til å ivareta slike funksjoner er ikke forenelig med tendensen til at de blir rene iverksettingsorganer for staten, tilskuere til en kontraktsrelasjon mellom giver (staten) og brukere, eller opphopningsplass for velferdsstatlig overskuddsansvar. Dette er bekymringer mange av fokusgruppedeltakerne deler, men som bare sjelden summerer seg opp til en samlet analyse eller kritikk. Vår konklusjon er at disse tendensene er sterke og faretruende nok til at velferdsstatens fundament – det lokale folkestyret – er alvorlig truet. Tendensen til å rendyrke kommunenes funksjon som redskaper i realiseringen av statlig politikk, gjør at den vesentlige rollen kommunene har hatt i politisk tillitsbygging svekkes vesentlig. Norske kommuner har en institusjonell utforming som har gjort dem til spesielt effektive og hensiktsmessige forvaltere av reell forpliktelse overfor innbyggerne; selv forpliktelser det knapt finnes ressurser til å dekke. Lokale folkevalgte som ikke kan gi holdbare svar på hvorfor en del tjenester ikke holder en (statlig) garantert standard, representerer trolig begynnelsen på en prosess der staten og kommunene konkurrerer om å unngå konsekvensen av *ansvarsoversvømmelsen* som den optimistiske velferdspolitiske norske vei har skapt.

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