

Oslo, 28. mai 2004

Til Statsministerens kontor

NOU 2003:19 ”Makt og demokrati”

Det vises til brev fra Statsministerens kontor til Akademikerne av 1. desember 2003 vedrørende høring av Makt- og demokratiutredningen. Samfunnsviternes fagforening har nedsatt en egen faglig arbeidsgruppe som har arbeidet med Makt- og demokratiutredningen på vegne av foreningen, og hovedstyret ønsker i den anledning å avgi en egen faglig uttalelse direkte til Statsministerens kontor. Samfunnsviternes hovedsammenslutning, Akademikerne, er inneforstått med denne behandlingsmåten.

Samfunnsviternes arbeidsgruppe har bestått av:

Tollak Hjelmervik, Bergen

Lars Petersen, Kongsberg

Thomas Laudal, Stavanger

Solveig Seem, Hamar

Samfunnsviternes høringsuttalelse har følgende oppbygning og følger ikke kapittelinnvidlingen i NOUen.:

1. Innledning og sammenfatning av ankepunkter
2. Hvilke maktbegrep legges til grunn for utredningen?
3. Utredningen vurderer i liten grad bakgrunnsvariable
4. Begrepsmessig tilnærming til endringer i organisasjonslivet
5. Folkestyre ved overgang fra velferdsstat til velferdskommune
6. Avslutning

1. Innledning og sammenfatning av ankepunkter

Innledning

Stortinget vedtok i desember 1997 at det skal igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998-2003.

Sluttrapporteringen har skjedd i to versjoner, som bok og en kortere NOU. Det er ikke utarbeidet en samstemt sluttrapport. Samfunnsviternes fagforening uttaler seg i det følgende om NOU 2003:19.

Mandatet preges i noen grad av å være et politisk kompromiss, og er altomfattende.

Begrensinger og prioriteringer har vært nødvendig, med de debatter det medfører. Vi savner i NOUen bl.a. vurderinger av betydningen av den teknologiske utviklingen. Teknologi er kun

behandlet som en del av utviklingen i massemedia i kapittel 11 og globalisering i kapittel 2, pkt 2.1. Vi har imidlertid ikke kommentert dette ytterligere. I en høringsuttalelse er det ikke mulig å kommentere alle forhold.

Tre av gruppens medlemmer (Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle) har gitt en samlet fremstilling i bokform. To av gruppens medlemmer (Siri Meyer og Hege Skjeie) har valgt ikke å delta som forfattere av en felles slutbok. Meyer begrunner sin særuttalelse med at det er grunnleggende forskjell mellom flertallet og henne i synet på makt, maktforholdene og demokratiets vilkår og at dette har sammenheng med grunnleggende forskjeller i synet på verden. Vi forstår Meyer dit at dette kan ha sammenheng med at flertallet representerer en samfunnsvitenskapelig forskningstradisjon, mens hun selv målbærer forståelseshorisonter fra en kulturvitenskapelig tradisjon og et humanistisk blikk. Sett i forhold til særuttalelsen, er det for oss vanskelig å se at denne gir alternative og nye forståelser av makt, maktforhold og demokrati som ikke ligger som en mulighet i flertallets forståelseshorisonter.

Skjeie opplever mandatet som et modellpress. I mange sammenhenger er folkestyret, hevder hun, en eufemisme for mannsdominerte beslutningsstrukturer og –kulturer. På hvilken måte er det vanskelig for oss å forstå. I motsetning til flertallet fremholder Skjeie et perspektiv på rettighetspolitikk som avviker fra flertallet. Hun viser på interessante måter hvorledes en økende internasjonalisering av likestillingsretten kan sies å ha betydning for nye transnasjonale solidaritetsbevegelser, at disse har verdi, men ikke i første omgang med sikte på å styrke nasjonalstatens representative demokrati.

Sammenfatning av Samfunnsviternes ankepunkter til utredningen

Kort sammenfattet er Samfunnsviternes viktigste ankepunkter til utredningen som følger:

- Utredningen *utvikler* ikke maktbegrepet, men nøyer seg med å gjøre rede for vanlige forståelser av begrepet.
- Utredningen refererer i liten grad til de tre maktypene i kapitlene som følger og synes ikke å være en integrert del av disse:
 - Utredningen påpeker at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn opplever mange former for avmakt i møtet med det norske samfunn, men drøfter ikke mulige årsaker til denne avmakten.
 - ”Kjønnsmakt”. Likestilling er fortsatt kvinnepolitikk. Her er maktbegrepet lite problematisert. Det gjelder ikke minst innvandrerkvinner.
- Fordi makt i stor utstrekning knyttes til ideologisk -, eller symbolsk makt blir spørsmål som kan relatere makt til materiellstruktur og økonomi lett borte:
 - Utredningen gjør ikke rede for hvorledes endringer i politisk og ideologisk makt virker inn på økonomien slik at enkelte livsformer ombrytes og slik at folkegrupper får ødelagt sine eksistensvilkår.
 - ”Ressursmakt” er ikke behandlet i kapittel 2. Fattige dekkes ikke av noen av kapitlene i utredningen.
- Det refereres ikke til noen felles definisjon av ”folkestyre”/demokrati på tross av at dette begrepet benyttes i alle utredningens kapitler:
 - Utredningen tar ikke konsekvensen av den brede tilnærmingen til begrepet i begynnelsen – eksempelvis dialog-/deltakerdemokratiet (s 14).
 - Beskrivelsen av ”folkestyret” som en nasjonalt og hierarkisk oppbygd politisk-administrativ myndighetsstruktur fremstår som gammeldags og påpekningen av trusler mot dette systemet, kan da virke mindre virkelighetsnære.

- Vi savner en positiv refleksjon av den utvikling av folkestyret knyttet til den økende dialog en har fått mellom det politisk-administrative system og samfunnet for øvrig.
- Vi savner redegjørelser for det litteraturen ofte omtaler som ”flernivådemokratiet”. Regioner, delregioner, kommuner og bydeler har fått økt innflytelse og frihet gjennom adgangen til å forhandle fram kontrakter med andre myndighetsorganer.
- Vi savner vurderinger av betydningen av den teknologiske utviklingen, ut over utviklingen i massemedia (kapittel 11) og globalisering (kapittel 2).
- Utredningen drøfter ikke noe sted positive og negative sider ved overnasjonal innflytelse eller nye samarbeidsformer mellom offentlige myndigheter og private enheter, samt tendensen til økt regional selvstendighet i Europa. Dette er en klar svakhet og svekker mange av argumentene og påstandene i utredningen.
- Utredningen legger lite vekt på å analysere bakgrunnen for en utvikling. Dette gir i liten grad innsikt i det som skjer og er et svakt grunnlag for konklusjoner og normative utsagn:
 - Når drivkrefter/årsaksvariable utelates, gis det et inntrykk av at utviklingen man beskriver kan være politisk styrt. Dette er nærliggende når ingen årsaker angis.
 - Manglende bredde i analysene av eksempelvis den utvikling som finner sted for det kommunale selvstyret, medfører at det blir en ensidig negativ tolkning av det som skjer.
 - Når verken utgangspunkt eller bakgrunnsvariable er tydelige, blir beskrivelsen av endringer i maktforhold og folkestyre en nokså upresis registrering av symptomer.
- Når utredningen ikke prøver å legge til grunn en helhetlig samfunnsanalyse, kommer en lett i den situasjonen at ”sektor- variable” blir både årsak og virkning. Slik ser man bort i fra at kulturelle endringer kan ha en *strukturell* bakgrunn.

2. Hvilke maktbegrep legges til grunn for utredningen?

Valg av perspektiv på makt er viktig fordi perspektiver avgrensner, utelukker og ekskluderer. Perspektiver avgjør hva det er mulig å oppfatte, se og forstå. Har flertallet ekskludert viktige forhold gjennom sitt perspektiv på makt? Er det i det hele tatt mulig å rette perspektiver på makt med sikte på å forbedre styringsmekanismene i det norske samfunn?

Maktbegrepet

Makt kan analyseres i sine forskjellige former, hevder flertallet, som *politisk makt*, *økonomisk makt* og *ideologisk makt*. Det er nærliggende å tro at flertallet knytter makt til en rekke personer og viljer som vil noe og det er nærliggende å tro at makt er lokalisert til ulike steder, plasser og posisjoner i samfunnet. Dersom perspektivene alene fokuserer på personer, viljer, varige strukturer, systemer, institusjoner og steder, er vi enige med Meyer i at vi avskjærer oss fra å se hvorledes vi kontinuerlig individualiseres gjennom underkastelse og sosial forming. Dersom makt alene forstås som en type beslagleggelsesmekanismer som omkranser og omklamrer individene er det vanskelig å forstå makt som individenes grunnleggende mulighetsbetingelse. NOUen analyserer en rekke tendenser i samfunnsformasjonen, men det kan være vanskelig å se disse tendensene som uttrykk for konkrete perspektiver på makt.

Det foreligger i utredningen ingen analyse av hva ”makt” er, eller *bør være*. Man nøyer seg med en gjennomgang av tre typer makt i utredningens kapittel 2: Politisk, økonomisk og ideologisk makt. De ulike typene vurderes ikke opp mot hverandre. De sies å være ”et ordnende utgangspunkt”. Men utredningen *utvikler* ikke maktbegrepet, men nøyer seg med å *redegjøre* for vanlige forståelser. Man kunne forventet en noe grundigere behandling av dette kjernebegrepet i utredningen. Men mer nedslående er det at utredningen ikke i større grad refererer til de tre makttypene i kapitlene som følger og ikke synes å være en integrert del av disse. Det kan synes som om maktbegrepene som presenteres i kapittel 2 ikke anvendes i utredningen for øvrig. Dette gjør at mange av kapitlene senere taper presisjon, og at redegjørelsen for makttypene i kapittel 2 kan virke som en pliktøvelse.

Folkemakt, folkestyre og demokrati

Siden slutten av det 19-århundre har statsmakten hatt en folkelig forankring, med støtte i brede folkebevegelser og massepartier, hevder flertallet. Folks politiske engasjement og interesse synes imidlertid å være like stor som den var på 60’allet, men de politiske ytringsformene er blitt mer individualiserte. Demokrati forstått som folkemakt, eller som flertallsmakt uttrykt gjennom folkevalgte organer forvitrer.

Spørsmålet om politikkenes folkelige forankring er sentralt. Vi forstår flertallet slik at folkevalgte ikke i samme utstrekning som tidligere er i stand til å anerkjenne og opprettholde forestilte fellesskaper, slik etterkrigstidens nasjonalstatregime kan sies å lykkes med. Folkeflertallet har ikke ideologisk makt. De politiske partier har ikke grunnlag for å sammenfatte en rekke identiteter under et politisk parti. Vi forstår ikke bare oss selv gjennom kategoriene arbeider og lønsmottaker, fisker og bonde, sjef og funksjonær, husmor og mor. Vi er også homofile, familiefedre, troende, sportsfiskere, minimalister m.m. og derfor underkaster vi oss ikke kun partienes fortellinger. Vi finner ingen vesentlige uoverensstemmelser mellom flertallet og Meyers særuttalelse, men vi antar det er en påstand uten videre fotfeste at det ikke er sammenfall mellom velgernes og representantenes syn på sentrale samfunnsproblemer. Vi mener det er omfattende konfliktdimensjoner knyttet til distriktpolitikk, religion, miljø og innvandringsproblemer.

Vi mener også konfliktnivået knyttet til tarifforhandlinger og avlønninger er høyt. Vi tror dette fortsatt kommer til uttrykk i de politiske ideologier og i partienes fortellinger. Derfor er de politiske partier fremdeles en viktig maktfaktor i den grad de faktisk anerkjenner enkelte livsformers krav til eksistensvilkår og utstøter andre bl.a. gjennom å styre -, eller ikke å styre økonomien og regulere – eller ikke å regulere gjennom lover.

Befolkningsgruppers kamp for anerkjennelse

Fordi makt i stor utstrekning knyttes til ideologisk -, eller symbolsk makt blir spørsmål som kan relatere makt til materiellstruktur og økonomi lett borte. Utredningen gjør ikke rede for hvorledes endringer i politisk og ideologisk makt virker inn på økonomien slik at enkelte livsformer ombrytes og slik at folkegrupper får ødelagt sine eksistensvilkår. Utredningen viser heller ikke hvorledes befolkningsgrupper kommer i klemme mellom drømmer om et godt og meningsfullt liv og et dobbeltarbeid som skal befordre dette.

Statens kamp for anerkjennelse

For Siri Meyer er mye av livskraften og energien i samfunnet knyttet til begjæret etter å skape seg et jeg. Her er vi tett på dynamikken i det sosiale livet, hevder hun. Meyer peker på hva vi oppfatter som en ”sosial konfliktualitet”, men ser bort fra befolkningsgruppers materielle

praksiser. Konfliktualitet begripes av flertallet gjennom et klassebegrep. Men klassebegrepet er fraværende i de konkrete analyser. For oss er begrepet ikke annet enn et redskap til å forstå forskjellige befolkningsgruppers materielle og ideologiske praksiser og livsmønstre sett i forhold til samfunnsformasjonens strukturtrekk.

Slik vi ser det, utfoldes det en innbyrdes kamp for anerkjennelse av livsformer befolkningsgrupper kan sies å være bærere av. Krav til juridiske reguleringer, tilskuddsordninger og kamp for rettigheter uttrykker konfliktualiteten og kampen for anerkjennelse. Forskjellige befolkningsgrupper stiller forskjellige krav til levekår. Statens politikk er arena for forskjellige livsformers innbyrdes anerkjennelseskamp. Dette kan utleses i kampene for land og hav og i synet på natur og bruk og forvaltning av ressurser.

Livsformer kan forstås som fikspunkter for et særegent kompleks av eksistensbetingelser. Historiske studier kan fortelle hvordan landene i et system av stater stadig tvinger hverandre til å fremme de samme eller forskjellige ressursgivende livsformer. Statens forhold utenfor, dvs. dens anerkjennelse som suveren stat, forteller noe om hvordan den lykkes innenfor.

Arbeidet med å bygge en nasjonal merkevare handler om en stats arbeide for sin anerkjennelse, sin selvbevissthet og sin suverenitet. I en verden uten forskjeller, uten distinksjoner, dannes det ikke stater. Arbeidet med den norske merkevare er en kamp om fortsatt anerkjennelse, om suverenitet. Arbeidet er fullt av indre ombrytninger og omkostninger. Omkostningene forteller hva som må til for å lykkes. Det er kraftig klassestrid i det norske samfunn. Striden utfolder seg gjennom daglige kamper og stridigheter mellom befolkningsgruppers behov for anerkjennelse. Ikke bare i frisørsalongene, men i hverdagens kamp for å oppnå lovfestede rettigheter og opprettholde kulturelt definerte levevilkår. Ulv, bjørn og sau er åpenbare stridspunkter. For noen er 25 ulvedrepte sauer en katastrofe. Et vitnesbyrd om at livsformer ombrytes og nedbrytes fordi de ikke lenger utgjør statens ressursgrunnlag i en internasjonal kamp om anerkjennelse. For andre er sauedrap eksempel på befolkningsgruppers manglende tilpasning.

Forståelsen av folkestyre

Det refereres ikke til noen felles definisjon av ”folkestyre”/demokrati på tross av at dette begrepet benyttes i alle utredningens kapitler. Utredningen tar ikke konsekvensen av den brede tilnærmingen til begrepet i begynnelsen – eksempelvis dialog-/deltakerdemokratiet (s 14).

Kapittel 2 presenterer fire tolkninger av begrepet. ”Folkestyre” beskrives som en nasjonalt og hierarkisk oppbygd politisk-administrativ myndighetsstruktur. Slik framstår bildet av ”folkestyret” som svært gammeldags og påpekningen av trusler mot dette systemet, kan da virke mindre virkelighetsnære (s 14 ”økende motsetninger..” og s15 ”omfanget av folkestyret blir svekket..”) Dette er av Meyer betegnet som ”modellpress”. En savner en positiv refleksjon av den utvikling av folkestyret knyttet til den økende dialog en har fått mellom det politisk-administrative system og samfunnet for øvrig (multiaktørssystem/Bukve –93) – representert ved delegert myndighetsutøvelse til f. eks serviceenheter/frontlinjeorganisasjoner, samarbeid med 3.sektor og bottom-up prosesser omtalt som hverdagsdemokrati (J. P. Olsen) eller medvirkning/deltakelse. Dette er av Meyer betegnet som ”modellpress”. Men begrepet ”folkestyre” defineres imidlertid ikke, selv om kapittel 3 legger dette begrepet til grunn. Intuitivt kan man forstå folkestyret som graden av folkelig deltakelse og innflytelse, men dette blir lite presist.

Vårt inntrykk er at utredningen med ”demokrati” og ”folkestyre” forstår et nasjonalt styringssystem der Stortinget sammen med regjeringen og domstolene kontrollerer all annen

offentlig myndighetsutøvelse med unntak for det lokale nivået der det kommunale selvstyret gir kommuner og fylkeskommuner myndighet til å treffe selvstendige vedtak innenfor de rammer som nasjonalstaten setter. Dette framstår som et bilde av det norske samfunnet som var mer treffende på 70- og 80-tallet enn i dag. Dermed blir også påpekningen av trusler mot dette systemets styringsform, for eksempel manglende representasjon i kapittel 3, rettsliggjøring i kapittel 6 og globalisering i kapittel 9, mindre virkelighetsnære.

Vi savner redegjørelser for det litteraturen ofte omtaler som "flernivådemokratiet". Lennart Nilsson ("Flernivådemokrati i förändring", SOM-institutet 2002) viser hvordan det svenske samfunnet har endret karakter. Tidligere ble politikken dominert av det sentrale statlige nivået, supplert med det kommunale nivåets ansvar. I dag er det flere nivåer og nivåene har også fått større selvstendighet: Regionene, delregioner, kommuner og bydeler har fått økt innflytelse og frihet gjennom adgangen til å forhandle fram kontrakter med andre myndighetsorganer. Samarbeidet mellom private enheter og offentlige myndigheter har også blitt tettere og mer forpliktende. Og endelig har det overnasjonale nivået, EU/EFTA-nivået, fått stor innflytelse på alle de nasjonale myndighetsnivåene.

I Norge har vi gjennom EØS-avtalen akseptert at statlig myndighet overføres til EU-organer og ESA, og også her blir samarbeidet mellom private enheter og offentlige myndigheter tettere. Lokale resultatenheter og statlige tilsyn får gradvis økt selvstendighet når det gjelder driftsmessige forhold vis-à-vis folkevalgte organer. Utredningen drøfter ikke noe sted positive og negative sider ved overnasjonal innflytelse eller nye samarbeidsformer mellom offentlige myndigheter og private enheter samt tendensen til økt regional selvstendighet i Europa. Dette er en klar svakhet og svekker mange av argumentene og påstandene i utredningen.

Fattigdoms-Norge/nyfattigdommen

Fattige dekkes ikke av noen av kapitlene i utredningen. "Ressursmakt" er ikke behandlet i kapittel 2. Mange levekårsutredninger de senere år viser til dels svært store forskjeller i levekår, forskjeller som ser ut til å øke, og at dette henger sammen med en opphoping av ressurser/problem som et samspill mellom utdanning, inntekt, helse, bosted mv. Dette er forskjeller som også gjelder etniske nordmenn, ikke bare innvandrere.

Innvandrere er i liten grad beskrevet i et maktperspektiv

Bare førstegenerasjons innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn utgjør om lag 5 % av arbeidsstyrken i Norge. Samfunnsviternes fagforening registrerer ikke etnisk bakgrunn for sine medlemmer, men en indikator kan være registrering av ikke-vestlige navn. Medlemsregisteret viser at mindre enn én prosent av medlemmene (40 personer) har ikke-vestlige navn, noe som indikerer en lav andel medlemmer med ikke-vestlig bakgrunn. Til sammenligning har en av tre medlemmer ikke-vestlig bakgrunn i Nærings- og nytelsesmiddelforeningen som organiserer personer i lavtlønnsyrker. Dette viser at innvandrere er en underklasse i det norske arbeidsmarkedet, slik mange undersøkelser har dokumentert. Nylig har Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) lagt frem en rapport som viser at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har dobbelt så stor risiko for å bli arbeidsledig etter endt utdanning som etniske nordmenn. Norsk kunnskaper og norsk utdanning hadde liten betydning.

Utredningen påpeker at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn opplever mange former for avmakt i møtet med det norske samfunn, men drøfter ikke mulige årsaker til denne avmakten. Dersom denne gruppen innvandrere har dårlige språkferdigheter, lav utdanning, lav

boligstandard og lav lønn er det ikke overraskende at de har liten makt og innflytelse, uansett hvor godt det norske folkestyret måtte fungere. Men hva med de som har høyere utdanning og ”den språklige inngangsbilletten” og allikevel stenges ute fra arbeidsmarkedet? Utredningen gir få ledetråder her. Maktbegrepene som introduseres i utredningens kapittel 2 knyttes ikke til denne formen for ressursforskjeller mellom befolkningsgrupper, og behandlingen av innvandrere i kapittel 9 kommer i liten grad inn på ressursulikhetene mellom vestlige og ikke-vestlige borgere i Norge.

Kjønns makt

Likestillingsaspektet er allerede i overskriften definert som maktkamp ved bruk av begrepet ”kjønns makt”. Likestilling er fortsatt kvinnepolitikk. ”Vi har gjort mye, men mye gjenstår” er en klisjé utredningen selv trekker fram og som er dekkende for situasjonen. Men også her er maktbegrepet lite problematisert. Det gjelder ikke minst innvandrerkvinner, jf også avsnittet foran. Det slås fast at likestillingen er globalisert, men setter ikke dette i sammenheng med maktbegreper, noe som vil gi et annet bilde enn den rettighetsutvikling som beskrives. Det vises til våre kommentarer innledningsvis om Heges Skjeies bidrag som belyser dette problemet.

3. Utredningen vurderer i liten grad bakgrunnsvariable

Her mangler et presist utgangspunkt: Hva mener man i utredningen (hele) med ”makt” og ”folkestyre”? (Se kapittelet over)

I tillegg beskrives det nærmest ingen bakgrunnsvariable. Når drivkrefter/årsaksvariable utelates, gis det et inntrykk av at utviklingen man beskriver kan være politisk styrt siden dette er den nærliggende årsaken når ingen årsaker angis. Slik kan en rette ”baker for smed” – eksempelvis kan lokaldemokratiets krise (kap.5) vel så mye være en krise i sivilsamfunnet som forplanter seg videre i det politisk-administrative system via press på tjenestene (økt rusproblematikk, psykososiale problem, eldre blir eldre, svekking av familie og nærmiljø, økt marginalisering i arbeidslivet, *nyfattigdom*).

Når utredningen legger så lite vekt på å analysere bakgrunnen for en utvikling, gir den lite innsikt i det som skjer og et svakt grunnlag for konklusjoner og normative utsagn.

Omformingen av offentlig sektor og organisasjonslivet tolkes eksempelvis som noe urovekkende, selv om det en beveger seg bort fra er typisk bare for en periode i etterkrigstiden – *sentralisert og hovedsakelig offentlig styrt velferd*. Og den alternative tolkning av utviklingen trekkes ikke frem – et pluralistisk velferdssamfunn hvor samarbeid mellom mange parter og instanser *lokalt* er hovedtrekket.

Uttalelsen ”Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold..” (kap.5) er en kraftig konklusjon som det er redegjort lite for *i forhold til bakgrunn*, særlig når en vet at flere utviklingstrekk går i motsatt retning.

Når verken utgangspunkt eller bakgrunnsvariable er tydelige, blir beskrivelsen av endringer i maktforhold og folkestyre en nokså upresis registrering av symptomer.

4. Begrepsmessig tilnærming til endringer i organisasjonslivet

Utredningen innfører begrepet ”her og nå- kulturen” om det frivillige organisasjonslivet av i dag og at dette representerer en ”nytelseskultur” – i motsetning til den tradisjonelle organisasjonsmodellen med stabile lokallag knyttet opp til sentrale ledd (også på riksplan) og at dette representerte mer en ”ytelseskultur”. Dette er typisk normativt for beskrivelsen av samfunnsutviklingen i dette kapitlet. Likeledes synes utredningen å legge noe normativt i følgende utsagn (s 23, 4. avsnitt):

”Den nye organisasjonsformen river opp kommunikasjonslinjene mellom det lokale og det nasjonale nivået. Vi er i ferd med å få et todelt organisasjonssamfunn, hvor det lokale og det nasjonale nivået i stadig større grad lever sine liv uavhengig av hverandre.”

Når utredningen ikke prøver å legge til grunn en helhetlig samfunnsanalyse, kommer en lett i den situasjonen at ”sektor- variable” blir både årsak og virkning: ”her og nå- kulturen” blir således forklaringen på for eksempel tilbakegangen til iderettede og politisk orienterte politiske lag (s 23, siste avsnitt), mens mye tyder på at mange av de kulturelle endringene har en *strukturell* bakgrunn.

Organisasjonskulturen i dag må sees på bakgrunn av de sterke samfunnsendringer som har skjedd de siste eksempelvis 30-år, både i nærmiljøet og i familiesituasjon og den akselererende endringstakt. Før 1960 hadde vi forholdsvis stabile lokalsamfunn med tradisjonelle organisasjonstilbud og de frivillige organisasjonene representerte ofte store samfunnslag knyttet til industri, landbruk, kvinner osv. Men hva skjer eksempelvis når drabantbyene som dukker opp mangler det meste og det offentlige etablerer eller gir tilskudd til fritidstilbud osv. Og foreldrene som mangler barnepass på dagtid når begge er i jobb – de går sammen om å få til en felles lekestue eller etter-skoletid-tilbud med offentlige tilskudd. Og de mange grupper av funksjonshemmede som finner det etter hvert overbelastete offentlige tilbudet utilstrekkelig, finner sammen og danner sin egen selvhjelpsforening.

Tidsklemmen, industrisamfunnets tilbakegang med ideologiendring og sekulariseringen av samfunnet, bidro også til at de tradisjonelle foreningene mistet oppslutning – f. eks de mange nasjonale kvinneorganisasjonene (eks utraderingen av husmorlagenes arbeidsstuer for barn) eller de politiske lag. Den utviklingen er heller ikke urimelig, at når sentraliseringstendensen i – 60/70-årene og oppbyggingen av ”den korporative kanal” (ek. Egeberg –78) ble avløst av desentralisering, at de lokale foreningene da ble mer selvstendig og mindre knyttet seg til det nasjonale nivå. I et demokratiperspektiv må dette kunne sees på som minst like positivt som negativt.

Her og nå-samfunnet kan av mange også oppfattes som *lite* nyting, men bærer mer preg av ”ad hoc” løsninger/overlevelsesløsninger i en litt kaotisk hverdag, hvor verken familie/slekt, nærmiljø eller foreningsliv matcher situasjonen eller viser vei til det moderne menneske og hvor ideologi og såkalt altruisme kan oppleves som luksus. Media og kommersielle tilbud overtar mer og mer og ”her og nå”-organisering ut fra ulike sammenhenger blir vanlig tilpasningsform av det sosiale liv. Deltakelse i ideelle organisasjoner kunne vel tidligere gi like mye ”personlig tilfredsstillelse” den gang som det i tilfelle er i dag – eksempelvis status, stabilt vennskap osv.

Når frivillige i dag foretrekker å yte en innsats i en innsamlingsaksjon til barn i fattige land eller praktisk hjelp til de eldre, fremfor stabilt medlemskap i et kor eller helselag, kan en vanskelig se at det skulle få betegnelsen mer nytelse og mindre ytelse.

Og i stedet for deltakelses- vs. aksjonskultur, kunne en kanskje mer rimelig kalt det medlemskultur vs. aktualitetskultur. Folk lever også i dag i en sosial sammenheng, men valgmulighetene er større og ideologiske bindinger mindre. Vi kan derfor i større grad velge å engasjere oss ut fra det som er aktuelt og meningsfullt. Om det skal betraktes som nyting – eller alternativt - sunt for helsen eller demokratisk riktig, kan diskuteres.

5. Folkestyre ved overgang fra velferdsstat til velferdskommune

”Det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet” (s.26/kap5.0 og s.58/kap.13.1/Konklusjon). ”Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig.” (13.3 Avslutning)

Disse utsagn er to av flere i kap.5 og 13 som uttrykker en ensidig negativ holdning til eller tolkning av den utviklingen som finner sted og det er lite forsøk på å se forholdene fra flere synsvinkler eller være konstruktiv og vise vei. Også her synes manglende analyse å føre til dette. Følgende momenter peker i hvert fall i en annen retning – både i forhold til meningsfulle oppgaver og volum:

- Innholdet/oppgavene har hele tiden økt, selv om budsjettene ikke alltid har fulgt like godt med.
- Rammefinansieringen av kommunene på –80 tallet og ny kommunelov på –90tallet som ga kommunene frihet til å organisere tjenesteytingen slik som var best for den enkelte kommune.
- Statlige myndigheter åpner stadig opp for lokale tilpasninger på ulike tjenesteområder som gir større grad av frihet til å bruke tilleggsressurser i lokalsamfunnet.
- Selv om mange av tjenestene er knyttet til rettigheter, forvaltes de fortsatt av kommunene som må ta utfordringen å yte det loven legger opp til innenfor en ofte trang økonomisk ramme, og ikke minst overfor dem som har de største behov.
- Kommunene har visse muligheter for innsparinger og forbedringer ved kloke og nødvendige grep: eksempelvis bedre koordinering og brukermedvirkning.

Oppgavene blir splittet opp på en annen måte ved å skille forvaltningsoppgavene fra selve tjenesteytingen. Dette er beskrevet i kap.5.1. Privatisering som samfunnsomforming. Begrepet desentrering (H.Ramsdal –97) er likevel mer dekkende for denne prosessen, idet fristilling, delegasjon/ desentralisering og egne kommunale foretak brukes som alternativ til private selskaper og frivillige organisasjoner – såkalt intern og ekstern kontraktsstyring. Bestiller-utfører- modellen (BUM) er hyppig brukt løsning, særlig innen åpen omsorg.

Den innholdsendringen som skjer fører til litt andre måter å jobbe på, men kanskje også mer hensiktsmessige måter, fordi forvaltning og service ofte er to vesensforskjellige regimer. Forvaltningen skal være regelstyrt og rettet innover i organisasjonen, mens serviceorganisasjoner skal være mer innrettet på brukernes behov.

Et velferdssamfunn med større grad av nærhet kan gi både bedre tjenester og et mer demokratisk samfunn, dersom en oppfatter *hverdagsdemokratiet* (J. P. Olsen, ca 1990) og nærmiljøets innflytelse som viktig for et demokratisk samfunn. Desentreringen kan på denne måten supplere den parlamentariske styringskjeden med større brukerinnflytelse i det daglige.

Så blir det en utfordring for kommunene å styre desentraliseringen i en retning som en synes mest om eller er mest hensiktsmessig ut fra lokale forutsetninger. Og skal det kommunale alternativ fortsatt være aktuelt, krever det i mye større grad enn før at en driver på en konkurransedyktig måte. Det blir kanskje den største endringen eller utfordringen for kommunene fremover.

Rettigheter og rettsgarantier

Det er flertallets oppfatning at demokrati ikke bare bør bygge på makt gjennom folkevalgte organer. Demokrati skal også bygge på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper. Fra 1990' tallet er det vedtatt en rekke lover som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Man peker også på at likestilling og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygget videre ut.

Bildes som tegnes kan bekreftes gjennom en rekke lover vedtatt i 90'årene.

- Pasientrettighetsloven, 1999, ●Spesialisthelsetjeneste - loven, 1999, ●Smittevernloven, 1999,
- Opplæringsloven, 1998, ●Kontantstøtteleven, 1998, ●Gravferdsloven, 1996, ●Plan- og bygningsloven, 1995, ●Lov om avtalefestet pensjon, 1993, ●Kommuneloven, 1992,
- Barnevernsloven, 1992, ●Sosialtjenesteloven, 1992, ●Gjeldsordningsloven, 1992

Det er flertallets oppfatning at det lokale folkestyret er båndlagt fordi budsjettene er knappere enn de pålagte og rettighetsfestede plikter tilsier.

Slik vi ser det tegner flertallet et bilde av en utvikling som kjennes igjen lokalt. Uansett tilskuddsordningenes faktiske form som styringsmidler (blokktilskudd, rammetilskudd, øremerket tilskudd) overstiger velferdsbehovene og de rettsmessige krav til ytelser kommunenes budsjetter.

Rammetilskudd gjør det til en vis grad mulig for kommunene å samordne sin virksomhet slik at man lokalt kan arbeide for å imøtekomme og kanskje bremse veksten i antall sosialklienter. Men det er slik vi ser det galt å tro at kommunene kan organisere og samordne seg ut av et stadig økt omfang av krav til velferdsytelser.

Vurderinger av krav bygger på skjønn. Spørsmål som kan reises er hvorvidt lokale politikere og ledere i større grad kan spesifisere og avgrense ytelsene? Er det mulig for folkevalgte å utforme standarder på tjenester? Er det mulig å utforme retningslinjer for utøvelse av skjønn basert på lokale politiske prioriteringer? Slik vi ser det har mange kommuner satt i gang med dette arbeidet. Tjenestekontrakter, standarder og serviceerklæringer er eksempler på avgrensningsmekanismer.

Lokal oppfinnsomhet eller ikke. Individuelt skjønn kan etterprøves og blir etterprøvd. Kommunenes budsjetter, tjenestekontrakter, standarder, serviceerklæringer og andre oppfinnsomme avgrensningsmekanismer fremstår som irrelevante momenter når fylkesmannen overprøver lokalt skjønn gjennom ankesaker. Fylkesmannen fungerer i praksis som en domstolsfunksjon mellom kommunen og den enkelte innbygger som mener å ha rettigheter til deler av kommunens velferdsytelser. Her er det saksbehandling og utøvelse av individuelt skjønn som står sentralt.

Argumenter for å legge ned politiske utvalg går igjen i andre kommuner. Utvalget er en unødig tungrodd byråkratisk institusjon som forlenger behandlingstiden. Administrasjonen har nødvendig kompetanse og erfaring med hensyn på klagebehandling. Vi opplever politikere som

argumenterer i forhold til opplevde dilemma, at sakene og personene det gjelder oppleves å stå for nært den folkevalgte.

Situasjonen i kommunene kan også være eksempel på hvorledes ideologisk makt virker inn på folkevalgtes selvforståelse og i forståelsen av hva det innebærer å være folkevalgt. Det er et merkbart trekk at mange folkevalgte etterlyser en revitalisering av organisasjonen sett i forhold til rådende forestillinger om bedriftsutvikling og effektiv bedriftsledelse. Folkevalgte kan innen en slik forståelseshorisont oppfatte seg selv som styremedlemmer som utarbeider overordnede strategier. Strategier handler om å øke produktiviteten og få ansatte til å jobbe smartere. I tråd med dette delegeres ansvar ut i organisasjonen.

6. Avslutning

Høringsinstansene ble særlig bedt om:

* Å gi en vurdering av hvorvidt utredningens beskrivelse av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet er riktig og fyllestgjørende.

Ut fra det forestående kan dette best besvares med ”nei”, selv om ”riktig og fyllestgjørende” er vanskelige begreper. Det forutsetter at noe er ”riktig” og noe er ”galt” og det blir å forenkle problemstillingene. Vi har imidlertid pekt på forhold vi mener bør tas med i betraktning.

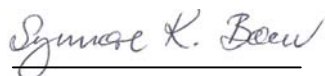
* Å vurdere i hvilken grad utvikling og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

Dette har vi drøftet, uten at vi har dristet oss til å foreslå en konklusjon. Vi har heller ikke drøftet dette opp mot organisasjonens mål og visjoner.

* Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforhold bør endres, og evt. komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Dette spørsmålet har vi liten grad vært inne på i høringsnotatet.

Med vennlig hilsen



Synnøve Bøen

Leder for Samfunnsviternes fagforening