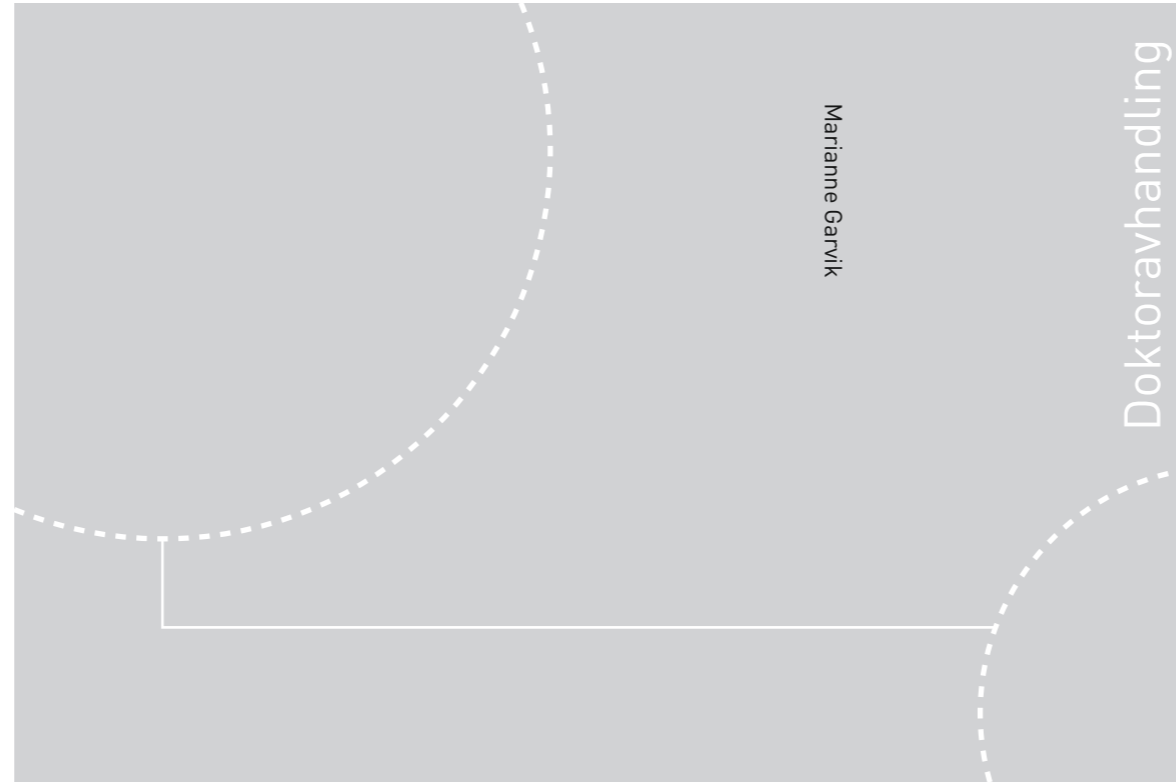


ISBN 978-82-326-2838-4 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-2839-1 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181



Doktoravhandling ved NTNU, 2018:13

Marianne Garvik

Mangfold og inkludering i arbeidslivet i Sverige, Danmark og Norge

En komparativ studie av reisende ideer og utviklingstrender i den skandinaviske velferdsmodellen

Marianne Garvik

Mangfold og inkludering i arbeidslivet i Sverige, Danmark og Norge

En komparativ studie av reisende ideer og utviklingstrender i den skandinaviske velferdsmodellen

Avhandling for graden philosophiae doctor

Trondheim, januar 2018

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosialt arbeid

NTNU

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Avhandling for graden philosophiae doctor

Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosialt arbeid

© Marianne Garvik

ISBN 978-82-326-2838-4 (trykt utg.)
ISBN 978-82-326-2839-1 (elektr. utg.)
ISSN 1503-8181

Doktoravhandlinger ved NTNU, 2018:13

Trykket av NTNU Grafisk senter

Forord

Arbeidet med denne avhandlingen har vært en spennende og interessant læreprosess som startet da jeg ble oppfordret til å gjøre en komparativ studie av politikk for mangfold og inkludering i arbeidslivet – ikke bare på tvers av ulike land, men også på tvers av forskjellige målgrupper. Prosjektet har vært utfordrende, men gitt en dypere innsikt og kunnskap om komplekse samspill mellom reisende ideer, politisk læring og velferdspolitiske institusjoner som til sammen setter premisser for deltakelse i moderne velferdsstater.

Det er mange som skal takkes for at denne studien har vært mulig å gjennomføre. Nordic Centre of Excellence: Reassessing the Nordic Welfare Model, under ledelse av Bjørn Hvinden, har finansiert mitt prosjekt. Gjennom dette nettverket har jeg fått deltatt på ulike konferanser og nettverksmøter der jeg har fått presentere mine funn underveis og fått nyttige og gode tilbakemeldinger for veien videre. Samlingene og fellesskapet med de andre PhD-kandidatene tilknyttet nettverket var også svært trivelige og verdifulle.

Som en del av prosjektet hadde jeg et forskningsopphold på 1 ½ år ved Stockholms Universitet. I den forbindelse vil jeg gjerne takke Eskil Wadensjö ved Swedish Institute for Social Research (SOFI), samt Erik Olsson og Annika Rabo ved Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO) for god tilrettelegging og for å inkludere meg i deres arbeidshverdag og kollegafellesskap.

Gjennom hele løpet har min veileder, Jan Tøssebro, vært tålmodig og støttende. Takk for gode innspill og diskusjoner. Jeg vil også takke mine kollegaer og venner ved NTNU Samfunnsforskning som har vist interesse og engasjement for mitt arbeid. En ekstra takk til Berit Berg som har gjort det mulig for meg å fullføre dette prosjektet.

Til slutt vil jeg takke Thor-Inge, Henrik og Hedda for deres utholdenhet, oppmuntring og støtte.

Sammendrag

Arbeidsstyrken i de skandinaviske landene har gått fra å være relativt homogen til stadig å bli mer sammensatt med tanke på individuelle preferanser, innvandring, alder og funksjonshemming. Demografiske endringer, globalisering så vel som EU utvidelsen er alle faktorer som har bidratt til å øke heterogeniteten i arbeidslivet. Samtidig har arbeidslivet endret seg fra å være et marked preget av industri og hjørnesteinsbedrifter til å bli et mer servicerettet arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Utover 1990-tallet og videre fremover har velferdsstatene derfor blitt konfrontert med behov for nytenkning knyttet til nye risikogrupper, utestengelsesmekanismer og krav til fleksibilitet i arbeidslivet.

Såkalte "tredje vei" ideer, eller neo-liberale verdier, uttrykt gjennom økende fokus på sosial ekskludering, mangfold, ulikheter, arbeid for velferd (welfare-to-work), lovgivning, rettigheter og plikter har fått økt aktualitet fra 1990-tallet og frem til i dag. Disse reisende ideene gir seg forskjellige uttrykk til ulike tider og kontekster. Avhandlingen følger utviklingen av tredje vei tankegodt fra en liberal velferdstype og inn i den skandinaviske sosialdemokratiske velferdsmodellen. Skiftninger i skandinavisk arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken vil også bli analysert i forhold til EUs European Employment Strategy (EES) og EUs diskurs om mangfold, inkludering og ekskludering. Størst fokus rettes likevel inn på likheter og forskjeller innad i den såkalte skandinaviske modellen. For på tross av at Norge, Sverige og Danmark ofte karakteriseres innenfor samme velferdsmodell, finnes det også mange ulikheter landene imellom. De har for eksempel ulike næringsstrukturer, ulik sammensetning av befolkningen, ulike internasjonale relasjoner og til dels ulik historie. Disse faktorene, blant flere andre, kan bidra til at landene responderer forskjellig på velferdspolitiske utfordringer og adopterer ideer og politiske innovasjoner ulikt. Dette har også betydning for hvilke politiske valg som tas, legitimeringen av disse og konsekvenser for hvordan ulike målgrupper inkluderes eller ekskluderes i de ulike arbeidsmarkedene.

Sentrale reformer gjennom 1990-tallet og frem til i dag har hatt stor innvirkning på velferdsstatenes håndtering og syn på utsatte grupper i arbeidslivet. I lys av den nye konteksten for velferdsstatene konsentrerer denne avhandlingen seg derfor rundt hvordan ideer i den internasjonale konteksten påvirker de skandinaviske landene og deres utforming av velferds- og arbeidsmarkedspolitikk generelt, men med et særlig fokus rettet mot innvandrere og personer med funksjonshemming. Samtidig er fokuset rettet mot eventuelle endringer i landenes tradisjonelle tilnærming til inkludering og tendenser som forsterker, eller bryter med, den skandinaviske velferdsmodellens grunnleggende tankegodt. Sentrale spørsmål som besvares i analysen er hva som driver politiske endringsprosesser, hvilke motiver som ser ut til å ligge bak og hvordan de politiske aktørene begrunner sine valg. Betydningen av ideer og diskurs for å forklare politisk endring har en sentral plass, men sees også i sammenheng med historikk, politiske institusjoner og empiriske data. De nye ideene analyseres ut fra Esping-Andersens idealtyper av de sosialdemokratiske og liberalistiske velferdsmodellene som fungerer som indikator for å identifisere ulike veivalg myndighetene i de forskjellige landene tar. Avhandlingen er slik en studie av inkludering og ekskludering av ulike målgrupper i de skandinaviske arbeidsmarkedene sett i lys av reisende ideer, politisk læring og velferdsstatsutvikling.

Mine analyser viser at de skandinaviske landene har vært svært lærevillige gjennom nittitallet og tydelig adoptert nytt tankegodt og tredje vei ideer særlig fra Storbritannia, men også gjennom deres tilknytning til EU. Dette kommer tydelig frem i både retorikk, politiske strategier og gjennom innføring av praktisk politikk i virkemiddel- og tiltaksapparatet. På samme tid har ikke læringen vært noen enveisprosess. Tony Blair og New Labours konstruksjon av den tredje vei og EUs utarbeidelse

av en felles arbeidsmarkedsstrategi hadde den skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken, særlig den svenske, som ledestjerne da de formet sine nye ideer. Utover 90-tallet ble de danske arbeidsmarkedsreformene og deres flexicurity-modell særlig løftet frem som 'det danske jobmirakel' og vist til som et best practice eksempel for EUs medlemsland.

På bakgrunn av mine analyser finner jeg også både likheter og forskjeller mellom de skandinaviske landene. Alle de skandinaviske landene har innført en helhetlig diskrimineringslovgiving og det har blitt et økt fokus på arbeidslinja, aktivering og terskelen for å motta passive ytelser er høynet. Graden av tilstramning og endringer i de institusjonelle ordningene har imidlertid vært forskjellig. Der svenskene er mer forsiktige med å presse egne normer og retningslinjer over på innvandrere, er dette mer en innarbeidet selvfølge og krav i den danske konteksten, og til dels også i den norske. Danmark har også innført en lavere ytelse rettet mot innvandrere i sitt velferdssystem, mens Sverige generelt har strammet inn på sine velferdsordninger rettet mot hele befolkningen. Samtidig har svenskene åpnet opp for mer fleksibilitet i arbeidslivet ved å avregulere stillingsvernet for bruk av midlertidige arbeidskontrakter. Tilsvarende avregulering har ikke blitt gjennomført for faste stillinger, og det kan identifiseres en utvikling av et A-lag og et B-lag i det svenske arbeidsmarkedet. Gjennomgående har Norge opplevd minst press for å gjennomføre velferdsreformer og har beholdt mye av sin generøsitet i velferdssystemet. Forklaringen kan tilskrives landets gunstige økonomiske situasjon, men også dominansen av mer venstreorienterte regjeringer i tidsperioden som sammenlignes. Velferdsutfordringene i den norske konteksten er mer knyttet til en økning i unge uføre og tendenser til innelåsningsmekanismer i stønadssystemet. I alle de skandinaviske landene kan det imidlertid identifiseres ulike bruk av tiltak rettet mot den ene eller andre målgruppe, der det ser ut til at personer med funksjonshemming blir prioritert innenfor ressurskrevende arbeidsmarkedstiltak, mens innvandrere gjerne blir tilbudt hurtigspor og lettere tiltak. Samtidig relateres mangfoldsdiskursen fremdeles først og fremst til innvandrere på tross av en dreining i retning av en mer helhetlig forståelse av mangfold og inkludering. Både i retorikk og praktisk politikk gir altså de sosiale konstruksjonene av de forskjellige målgruppene seg ulike uttrykk på tross av en overordnet universell filosofi.

På et overordnet nivå er likevel en individuell og universell tilnærming en fremtredende politisk ambisjon i alle de skandinaviske landene. Program og handlingsplaner, samt den institusjonelle organiseringen fokuserer i økende grad på den enkelte, individet, heller enn målgruppe. I alle de skandinaviske landene understrekes viktigheten av et sektoroverskridende tilnærming som skal fokusere på å få flest mulig i arbeid, uavhengig av kategorisering og gruppetenkning. Dette er i tråd med den nye mangfoldstenkningen, tredje vei filosofi samt EUs arbeidsmarkedsstrategi og ideen bak en helhetlig diskrimineringslovgiving. Det er også en forsterkning av en universell velferdstenkning som støtter opp om tradisjonell filosofi som ligger til grunn for den skandinaviske velferdsmodellen. Det kan imidlertid også argumenteres for at innholdet i den universelle skandinaviske tenkningen har beveget seg fra en grunntanke om et *sosialt* og *kollektivt* medborgerskap til en filosofi som er mer rettet mot et *individuellt* og *sivilt* medborgerskap. På denne måten søker den nye politikken å viske ut ulikhet i et *horisontalt* perspektiv, samtidig som utviklingstrekk i den institusjonelle organiseringen samt mindre fokus på fordeling ser ut til å skape økende ulikhet i et *vertikalt perspektiv*.

Summary

The workforce demographics in the Scandinavian countries undergo relatively rapid changes, with a growing heterogeneity of the labour force in terms of individual preferences, migration, age and disability. The demographic changes, globalization, de-industrialization and the EU widening are all factors that contribute to the increasing heterogeneity in working life in the Scandinavian welfare states. The post-industrial shift also involves an expansion of service sector employment, the weakening of the traditional union bases of working class politics and changes in work patterns. These new challenges and risks shape a new context for the welfare states and force forward reforms, especially in the field of labour market policies. This leads to policy innovation, and thus a debate about the best way forward.

In this new context of the welfare states, the question of the best way forward to make use of human resources, combat discrimination and promote participation and equality becomes highly actualized. Evidence that shows gaps in equality of opportunities makes the question even more important. Simultaneously, with the discussion about new risks and pressure on the traditional welfare states, the EU is becoming increasingly concerned about the inclusion of marginal groups. The EU's package of anti-discrimination proposals can serve as an illustrating example of this growing focus (EU 2000/43/EC; EU 2000/78/EC and EU 2000/750/EC). Third way ideas, or neo-liberal ideas, expressed through an increased focus on social exclusion, diversity, difference, workfare, legislation, rights and duties have been highly actualized in the 90s and throughout the new millennium. Accordingly, the modern welfare states have been confronted with the need for reforms and innovation to deal with new risks groups to exclude barriers and to meet demands for flexibility in working life.

This thesis follows the third way ideas from a liberal welfare model into a Scandinavian context and welfare thinking. The Scandinavian relation to these ideas and learning will also be analysed in the light of EUs employment strategy (EES) and the EUs diversity, inclusion and exclusion discourse. However, the main focus is on similarities and differences inside the so called Scandinavian welfare model. Hence, despite the fact that Norway, Sweden and Denmark are defined into the same welfare model, there are many differences between these countries. Differences in industrial structure, demographic compositions, international relations and to a certain extent the national histories. These factors, among others, influence how the different countries respond to welfare challenges and how they adopt ideas and policy innovations. In addition, these differences also affect the political choices, the legitimation of these choices and in which way the different target groups are included or excluded in the labour markets.

Central reforms throughout the 90s and forward have influenced the approaches to and construction of risk groups within welfare states. The new context of the modern welfare state, with new ideas and policy learning, frames this study when focusing on the welfare policy development in the Scandinavian countries. The study has a particular focus on policies and measurements developed to involve migrants and people with disability in the labour market. At the same time, focus is on to which degree the policy developments are in line with the basic principles of the traditional Scandinavian welfare model, or if they differ. Key focuses for the study are the mechanisms that drive the changing process, the motives behind the implemented policies and how the political actors legitimate their choices. The meaning of ideas and discourse to explain policy change plays a central role, and is analyzed in connection to history, institutions and empirical data. The new ideas are related to Esping-Andersen (1990) regime theory and his ideal types of the worlds of welfare capitalism, social democratic model versus the liberal welfare model. New ideas, policy learning and choices are

analysed with the basic principle of the ideal typical welfare state as indicator on change or stability. Accordingly, my thesis is a study investigating policy learning, welfare state developments and how the new ideas affect the social construction of different target groups and their possibilities of labour market participation.

My analysis shows that the Scandinavian countries have been very willing to learn throughout the 90s and forwards. The influence has been especially strong from the UK, but also through their relationships with the EU. These changes are expressed both through a new discourse and through provision of new policy approaches and measurements. Nevertheless, the learning process has not been a one-way dialogue. Tony Blair's New Labour and the EU both had the Scandinavian labour market policies, the Swedish in particular, as a leading star in their construction of the third way and their employment strategies. At the beginning of 2000, Denmark became the leading star and was applauded for their flexicurity-model highlighted as the 'Danish job miracle'. It was used as a best practice example for the EU member states to follow.

Through my analysis I find both similarities and differences between the Scandinavian countries. They have all implemented an overall anti-discrimination package, increased their focus on work first strategies and activation as well as limited the use of passive measurements and benefits. Still, the degree of austerity and institutional changes has been different. While Denmark has a very strict migrant policy both in rhetoric and practical politics, with a particular welfare arrangement at a lower level for migrants, Sweden stands out with more liberal migrant and diversity policies, but with the hardest pressure on work first strategies and on welfare benefits in general. Simultaneously, in search for new flexibility and to combat social exclusion, Sweden has de-regulated the employment protection legislation on temporary work, while ordinary contracts are not de-regulated in the same way. As a result, it is possible to identify tendencies of an 'A-team' and a 'B-team' in the Swedish labour market. Overall, Norway seems to be the country that has experienced the lowest degree of pressure for welfare state reform and the country keeps generous welfare arrangements. Factors that may explain the Norwegian case are the country's favourable economic situation as well as a more left-oriented government in position than the governments in Sweden and Denmark during the years compared. Key characteristics of the Norwegian welfare challenge are an increase in young disability pensioners and 'lock-in' mechanisms in the welfare system. However, in every Scandinavian country there are tendencies to offer comprehensive measurements to people with disabilities, while immigrants are defined into fast tracks and easier inclusion measures. In addition, the diversity discourse is still connected to integration and migrants. Thus, the social constructions of different target groups differ from each other in both discourse and practice, despite an increasing individual focus and an overall universal philosophy.

Still, in every Scandinavian country the universal and individual approach is a more emphasized political ambition than group thinking and targeting measurements. This is in line with the new diversity thinking, third way philosophy as well as EU's employment strategy and the idea behind an overall anti-discrimination legislation. Further, this thinking supports the basic principles of the Scandinavian welfare model. Nevertheless, it can be argued that the new universal thinking emphasizes a more *individual* and *civil* citizenship at the expense of a traditional Scandinavian focus on *collective* and *social* citizenship. Accordingly, the new policy tries to erase difference in a *horizontal* sense, but less focus on redistribution and tendencies in the institutional arrangements seems to create more differences from a *vertical* perspective.

INNHold

	side
INNHold	ix
FIGURER	xii
TABELLER	xiii
1. Studiens perspektiv og problemstilling	1
1.1 Formål med studien	1
1.2 Studiens aktualitet og relevans	2
1.3 Mangfold og inkludering i arbeidslivet: to ulike målgrupper	5
1.4 Reisende ideer og politiske strategier	9
1.5 Problemstilling og analyseramme	12
1.6 Struktur og oppbygning	16
2. Gruppekategorisering, målbarhet og deltakelse i arbeidslivet	17
2.1 Definisjoner, kategorisering og målbarhet	17
2.2 Sammenligne statistikk på tvers av landegrensler	19
2.3 Hvem er innvandrerne?	22
2.4 Innvandreres tilknytning til arbeidslivet	25
2.5 Bakgrunn, utdanning og bransje	29
2.6 Hvem er de funksjonshemmede?	30
2.7 Personer med funksjonshemming og tilknytning til arbeidslivet	31
2.8 Oppsummering	34
3. Teoretisk rammeverk, metode og analyseredskaper	37
3.1 Reisende ideer og politisk læring	37
3.2 Institusjonell teori, Ny-institusjonalisme	40
3.3 Ideer, diskurs og en fjerde ny-institusjonalisme	41
3.4 Ideenes betydning for politikkkutforming	44
3.5 Politiske læringsprosesser på ulike nivå	45
3.6 Agendasetting og diskursens betydning	47
3.7 Sosiale konstruksjoner av målgrupper	48
3.8 Oppsummering	51
4. Metodiske valg, utfordringer og gjennomføring	53
4.1 Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt og plassering	53
4.2 Det empiriske datagrunnlaget	54
4.3 Metodiske valg og utfordringer	57
4.4 Strukturering av analysen	58
4.5 Forforståelse og analyse – hvordan tolke resultatene?	61
4.6 Ethiske refleksjoner	63
4.7 Oppsummering	64
5. Filosofi, verdier og ulike velferdsregimer	65
5.1 Medborgerskap og strukturell grunnforståelse	65
5.2 Kategorisering av velferdsregimer	67
5.3 Ett Folkhem – det sosialdemokratiske fundament	69
5.4 Den sosialdemokratiske velferdsmodellen	71
5.5 Den liberale velferdsmodellen	73
5.6 Oppsummering	77

6.	Ny kontekst for velferdsstaten	79
6.1	Velferdsstaten i endring	79
6.2	Velferdsstaten under press	80
6.3	Nye risikoer og velferdsstatens dilemmaer	85
6.4	Oppsummering	88
7.	Nye ideer og velferdspolitiske innovasjoner	91
7.1	Inkludering og ulike mål om likhet	91
7.2	USA - fra positiv særbehandling til mangfoldsledelse	94
7.3	Mangfold og multikulturalisme	96
7.4	Den tredje vei – en strategi for det moderne samfunn	99
7.5	Tøff kjærlighet og gjensidige forpliktelser	103
7.6	EU – et verksted for politisk læring og overføring	106
7.7	Oppsummering	111
8.	Sverige	113
8.1	Den svenske konteksten gjennom nittitallet – et veiskille	113
8.2	Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallskrisen	116
8.3	Svensk mangfoldsfilosofi, program og politikk	119
8.4	Politisk ideutveksling og strategier for mangfold	124
8.5	Kampen mot sosial ekskludering og utenforskapet	130
8.6	Arbeidsmarkedsorganisering, sosial sikkerhet og kategorisering	137
8.7	Aktivering, sosial investering og disiplinering	142
8.8	Arbeidsmarkedsregulering og diskursen om fleksibilitet	147
8.9	Oppsummering	153
9.	Danmark	155
9.1	Den danske konteksten i 90'erne – fra passiv til aktiv	155
9.2	Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallet	159
9.3	Lovgiving mot forskjellsbehandling	161
9.4	«Oss» og «dem» - Verdikamp og nye dimensjoner i politikken	165
9.5	Virksomhetenes sosiale ansvar og rummelighet på arbeidsmarkedet	169
9.6	Diversity Management en strategi for business	172
9.7	Mot en ny integreringspolitikk	174
9.8	'Kontraktpolitikk' og 'Fler i arbejde'	178
9.9	Arbeidsmarkedspolitikk, kategorisering og sosial sikkerhet	181
9.10	Aktivering, sosial investering og disiplinering	185
9.11	Flexicurity og arbeidsmarkedsregulering	192
9.12	Oppsummering	196
10.	Norge	199
10.1	Den norske konteksten gjennom nittitallet – oljesmurte løsninger	199
10.2	Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallet	203
10.3	Mangfold og diskrimineringslovgiving	206
10.4	Innvandringsdebatten og trusselen mot velferdsstaten	211
10.5	Inkluderende arbeidsliv – en avtale	214
10.6	Arbeidsmarkedsorganisering, kategorisering og sosial sikkerhet	215
10.7	Arbeidsmarkedsstiltak og aktivering	218
10.8	Arbeidsmarkedsregulering	221
10.9	Oppsummering	224
11.	De skandinaviske landene – likheter og forskjeller	225
11.1	Ideer på reise og statlig læring – pionerer og læresvenner	225
11.2	Skandinaviske landkontekster	227
11.3	Mangfold og likhet – konstruksjon av målgrupper	228

11.4 Aktivering og sosial investering	229
11.5 Fleksibilitet og det nye arbeidslivet	231
11.6 Inkludering i arbeidslivet - en gordisk knute?	233
11.7 Oppsummering og avsluttende refleksjoner	235
Litteraturliste	237

FIGURER

Figur	side
Figur 1: Gap-modellen	6
Figur 2: De ulike nivåene i analysen	15
Figur 3: Utvalgte innvandrergrepper (20-64 år) fordelt etter fødeland. Norge, Sverige og Danmark, 2014. Antall	24
Figur 4: Andel registrerte sysselsatte 25-64 år. Norge, Sverige og Danmark, 2011. Prosent ¹	27
Figur 5: Arbeidsledighet blant personer født i landet versus innvandrere. Sverige, Danmark og Norge, 2016. Prosent	29
Figur 6: Sysselsatte personer i alt og sysselsatte funksjonshemmede (16-64 år) i Norge, Sverige (2015) og Danmark (2014). Prosent	32
Figur 7: Fra politisk læring til tvungen overføring: Grad av frivillighet, press og tvang	38
Figur 8: Faktorer som påvirker definisjon av problem og løsninger	51
Figur 9: Reisende ideer, politisk læring og utvikling av velferdsstaten	59
Figur 10: Analytisk strukturering av de skandinaviske land-casene	61
Figur 11: Grunnpilarene i den skandinaviske velferdsmodellen	72
Figur 12: Antall personer 67 år og oppover per ti personer i yrkesaktiv alder (22-66 år), Norge	82
Figur 13: Tidslinje - Mangfoldsfilosofi, program og politikk i Sverige	122
Figur 14: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Sverige. prosent av BNP	145
Figur 15: Arbeidsmarkedsreguleringens virkeområde	148
Figur 16: Endringer i arbeidsmarkedsregulering for <u>fast</u> ansettelse i Sverige, Danmark og Norge, 1990-2013	151
Figur 17: Endringer i arbeidsmarkedsregulering for <u>midlertidig</u> ansettelse i Sverige, Danmark og Norge, 1990-2013	152
Figur 18: Typiske personbevegelser gjennom det danske stønadssystemet	181
Figur 19: En ny trappetrinns-modell for inkludering i det danske arbeidsmarkedet	182
Figur 20: Utviklingen i antall langtidsledige i Danmark, Norge og Sverige (2008-2014), pr. 1000	187
Figur 21: Utviklingen i antall mottakere av uføretrygd i Danmark, Norge og Sverige (2008-2014), pr. 1000	188
Figur 22: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Danmark, prosent av BNP	190
Figur 23: Grad av fagforeningsmedlemskap i Danmark, Norge og Sverige (1999-2013), prosent	194
Figur 24: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Norge, prosent av BNP	221

TABELLER

Tabell	side
Tabell 1: De fire ulike ny-institusjonalismene og deres tilnærming for å forklare politisk endring	43
Tabell 2: Sosiale konstruksjoner og ulike typer målgrupper	49
Tabell 3: Sammenfatning av Esping-Andersens (1990) inndeling av velferdsregimer	68
Tabell 4: Ulike dimensjoner knyttet til den tredje vei	102
Tabell 5: Hvem mottar dagpenger og kontanthjelp?	186

1. Studiens perspektiv og problemstilling

Min studie konsentrerer seg rundt reisende ideer og endringer i institusjonelle velferds- og arbeidsmarkedsordninger som danner rammen rundt innvandrere og personer med funksjonshemming sine muligheter og begrensninger for deltakelse i arbeidslivet. I dette kapittelet vil jeg a) redegjøre for formålet med min studie, dens aktualitet og relevans, b) klargjøre sentrale perspektiver og begreper samt c) presisere min overordnede problemstilling, delspørsmål og hvordan ulike analysedeler skal kunne belyse disse. Til slutt presenteres avhandlingens struktur og oppbygging.

1.1 Formål med studien

Arbeidsstyrken i de skandinaviske landene har gått fra å være relativ homogen til stadig å bli mer sammensatt med tanke på både individuelle preferanser, innvandring, alder og funksjonshemming. Demografiske endringer, globalisering så vel som EU-utvidelsen er alle faktorer som bidrar til å øke heterogeniteten i arbeidslivet. Samtidig har arbeidslivet i seg selv forandret seg fra å være et marked preget av industri og hjørnesteinsbedrifter til å bli et mer servicerettet arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Utover 1990-tallet og videre fremover har velferdsstatene derfor blitt konfrontert med behov for nytenkning knyttet til nye risikogrupper, utestengelsesmekanismer og krav til fleksibilitet i arbeidslivet. Postindustrielle velferdsstater må dermed balansere mellom til dels motstridene krav om nye velferdsreformer og økonomisk bærekraft (Häusermann & Palier, 2008). Samtidig med diskusjonen om nye risikoer og press på den tradisjonelle velferdsstaten har EU i økende grad involvert seg i spørsmålet om inkludering av utsatte grupper i samfunnet (Wrench, 2007). Både EUs anti-diskrimineringspakke (Council Decision, 2001/903/EC; Council Directive, 2000/78/EC, 2000/750/EC) og EUs arbeidsmarkedsstrategi (EES) er illustrerende eksempler på denne økte interessen. De nye utfordringene og risikoene presser dermed frem reformer, spesielt i arbeidsmarkedspolitikken (Bonoli, 2003). Diskusjonene rundt inkludering og ekskludering leder også til politiske dragkamper, ideer og innovasjoner knyttet til hva som er den beste strategien for å kunne nytte menneskelige ressurser, bekjempe diskriminering og fremme deltakelse i arbeidslivet. Endringer i velferdspolitikken, nye utfordringer og nye politiske virkemidler skaper slik nye rammebetingelser for inkludering og for arbeidet med utsatte grupper. Politiske institusjoner, samt de målsetninger og ideer som ligger til grunn for disse, vil alltid ha stor innvirkning på utøvelsen av sosialt arbeid og påvirke hva det fokuseres på, hvilke praktiske valg som tas samt hvilke muligheter og begrensninger som ligger til grunn for å bistå utsatte samfunnsgrupper. Dermed kan det argumenteres for at ideer på reise, politisk læring og endringer i ideologi og virkemiddelbruk skaper rammer og forutsetninger rundt den virkeligheten som sosialt arbeid virker innenfor.

Reisende ideer, politisk læring og velferdsstatsutvikling er hovedfokus i denne avhandlingen. De reisende ideene vil bli fulgt gjennom utviklingen av arbeidsmarkedspolitikken i den internasjonale konteksten og i de skandinaviske landene fra 90-tallet og frem til i dag. Jeg vil også se på hvordan endring i filosofi, program og politikk påvirker strategiene for inkludering i arbeidslivet generelt, men med et særlig fokus på hvordan de treffer innvandrere og personer med funksjonshemming. Dette er to utsatte grupper i arbeidslivet, og derfor sentrale målgrupper for arbeidsmarkedspolitikken i alle de skandinaviske landene. Nye ideer og utviklingstrender i den

generelle arbeidsmarkedspolitikken setter rammene for hvilken posisjon de to målgruppene får både i velferdssystemet og for hvilken tilknytning de får til arbeidslivet. Videre påvirker endring i tankegods de sosiale konstruksjonene av de ulike gruppene, som igjen får betydning for legitimering av politikken. Hva som driver politiske endringsprosesser, hvilke motiver som ser ut til å ligge bak og hvordan de politiske aktørene begrunner sine valg vil være viktige spørsmål i analysen. Betydningen av ideer og diskurs for å forklare politisk endring vil ha en sentral plass, men vil sees i sammenheng med politiske institusjoner og empiriske data.

Sentrale reformer gjennom 1990-tallet frem til i dag har hatt stor innvirkning på velferdsstatens håndtering og syn på mennesker utenfor arbeidslivet. Såkalte 'tredje vei ideer', eller 'neo-liberale verdier', uttrykt gjennom økende fokus på sosial ekskludering, mangfold, ulikheter, arbeid for velferd (welfare-to-work), lovgivning, rettigheter og plikter har fått økt aktualitet fra 1990 tallet og frem til i dag. Disse reisende ideene gir seg forskjellige uttrykk i ulike tider og kontekster. Avhandlingen følger utviklingen av tredje vei tankegods fra en liberal velferdstype og inn i den skandinaviske sosialdemokratiske velferdsmodellen. Skiftninger i skandinavisk arbeidsmarkeds- og velferdspolitik vil også bli analysert i lys av EUs European Employment Strategy (EES) og EUs diskurs om mangfold, inkludering og ekskludering. Størst fokus vil likevel rettes inn på likheter og forskjeller innad i den såkalte skandinaviske modellen. For på tross av at Norge, Sverige og Danmark ofte karakteriseres innenfor samme velferdsmodell, finnes det også mange ulikheter landene imellom. De har for eksempel ulike næringsstrukturer, ulik sammensetning av befolkningen, ulike internasjonale relasjoner og til dels ulik historie. Disse faktorene, blant flere andre, kan bidra til at landene responderer forskjellig på velferdspolitiske utfordringer og adopterer ideer og politiske innovasjoner ulikt. Dette kan få konsekvenser for hvilke politiske valg som tas, legitimeringen av disse og betydning for hvordan innvandrere og personer med funksjonshemming inkluderes eller ekskluderes i de ulike arbeidsmarkedene.

I lys av den nye konteksten for velferdsstatene vil denne avhandlingen derfor konsentrere seg rundt hvordan ideer i den internasjonale konteksten påvirker de skandinaviske landene og deres utforming av velferds- og arbeidsmarkedspolitikk. Samtidig er fokuset rettet mot eventuelle endringer landenes tradisjonelle tilnærming til inkludering og ekskludering av utsatte grupper i arbeidsmarkedet samt utviklinger som forsterker, eller bryter med, den skandinaviske velferdsmodellens grunnleggende tankegods. De nye ideene vil knyttes til idealtyper av de sosialdemokratiske og liberalistiske velferdsmodellene og på denne måten belyses ulike veivalg myndighetene i de forskjellige landene gjør. Avhandlingen blir dermed en studie av reisende ideer, politisk læring og velferdsstatsutvikling, samt hvordan eventuelle endringer påvirker inkludering og ekskludering av ulike målgrupper i arbeidslivet.

1.2 Studiens aktualitet og relevans

Det skandinaviske arbeidslivet er preget av høy sysselsettingsandel og relativ lav ledighet i befolkningen i arbeidsdyktig alder sammenliknet med resten av Europa og USA. Den skandinaviske modellen har lagt til rette for at både kvinner og menn kan ha et aktivt yrkesliv. Deltakelse i arbeidslivet gir økonomisk trygghet, selvstendighet og bidrar til selvrealisering. Inntektsgivende arbeid er også et viktig virkemiddel for å forebygge fattigdom, ekskludering og utjevne sosiale forskjeller. Personer som faller utenfor arbeidsmarkedet har økt risiko for dårlige

levekår og for å oppleve utestengelse fra viktige samfunnsarenaer (NOU 2011: 7). Slik er det et mål i seg selv både for den enkelte, og for samfunnet som helhet, at den ressurs arbeidskraften representerer blir brukt best mulig. Deltakelse i arbeidslivet er derfor en sentral del av inkludering i de skandinaviske samfunnene. Likevel, på tross av en samstemt tanke og tro på at deltakelse i arbeidslivet er positivt både for individ og samfunn, er det mange som ikke deltar og står utenfor – også de skandinaviske landene. Risikoen for langtidsledighet eller utestengelse i de skandinaviske arbeidsmarkedene er spesielt stor for innvandrere og personer med funksjonshemming (Bratsberg, Røed & Raaum, 2011; Bø & Håland, 2011; Molden, Wendelborg & Tøssebro, 2009; Thomsen & Høgelund, 2011).

Med solid forankring i forskning peker (NOU 2011:14) ut en rekke utfordringer som er svært tydelige når det kommer til integrering på arbeidsmarkedet for innvandrere i Norge. Forskningen dokumenterer at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad er sysselsatt og oftere arbeidsledige enn resten av befolkningen. Samtidig er de innvandrere som er sysselsatte oftere overkvalifiserte for den jobben de har sammenlignet med befolkningen for øvrig. Dette gjelder i særlig grad innvandrere fra Asia og Afrika (Blom, 2010). Personer med innvandrerbakgrunn har også lavere gjennomsnittlig arbeidsinntekt enn resten av befolkningen (Brekke & Mastekaasa, 2008). Videre er det overrepresentasjon av innvandrere i yrker uten krav til utdanning og innvandrere er underrepresentert i lederstillinger og yrker som krever høyere utdanning. De opplever også oftere enn andre å arbeide under dårlige arbeidsvilkår (Blom & Henriksen, 2008). En betydelig andel innvandrere oppgir i tillegg at de opplever diskriminering i arbeidslivet, og en høy andel arbeidsgivere tror selv at fordommer er en stor barriere for at innvandrere ikke ansettes (Midtbøen & Rogstad, 2012; Tronstad, 2009). De klare forskjellene i sysselsetting og ledighet mellom innvandrere og befolkningen som helhet har vært relativt stabile de siste 20 år (Midtbøen, 2015). Dette bildet illustrerer også arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere i Danmark og Sverige (Segendorf & Teljosuo, 2011; Tranæs, 2014).

Som jeg vil utdype i kapittel to er innvandrerbefolkningen i de ulike skandinaviske landene en svært sammensatt gruppe. Denne studien har et særlig fokus på innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU28/EØS (landgruppe 2). Når jeg skriver om innvandrere er det altså personer med bakgrunn fra disse landene jeg i hovedsak refererer til, eller utenomeuropeiske og ikke-vestlige innvandrere som er begrepene Sverige og Danmark bruker om tilnærmet samme innvandrergrupper. Begrunnelsen for dette er at tidligere analyser viser at denne innvandrergruppen står overfor de største utfordringene når det gjelder deltakelse i arbeidslivet (Danmarks statistikk, 2016; Pettersen & Østby, 2013; SCB, 2009). Personer med funksjonshemming er også en gruppe det er vanskelig å avgrense og definere entydig. Når jeg i denne avhandlingen omtaler funksjonshemmede går jeg ut fra Arbeidskraftundersøkelsens (AKU) definisjon der de spurte personene selv definerer om de ser seg som funksjonshemmet etter varianter av dette spørsmålet: *Har du fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre hindringer i det daglige liv?* Gruppen av personer med funksjonshemming er dermed også svært sammensatt, og ikke avgrenset til noen spesifikke kjennetegn utover hva personen selv opplever som hindring i sin hverdag.

Mye av den samme utestengelsesproblematikken i arbeidslivet som innvandrere møter er også overførbart til situasjonen for personer med funksjonshemming. Denne gruppen har lave sysselsettingstall sammenlignet med befolkningen ellers. Funksjonshemmede rapporterer også om

fordommer, stereotypisering og diskriminerende barrierer som hindrer dem deltakelse i arbeidsmarkedet (Bø & Håland, 2015a). Videre er mange av den oppfatning at mennesker som har en eller annen form for funksjonshemming er ulønnsom arbeidskraft. Oppfatningen kan skyldes manglende kunnskap om hvilke yrkesmuligheter funksjonshemmede har og at det ordinære arbeidsmarkedet ofte ikke er tilrettelagt for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Personer med funksjonshemming er imidlertid en svært uensartet gruppe, også når det gjelder forutsetninger for å delta i arbeidslivet. Funksjonshemming innebærer ikke i seg selv at en arbeidstaker er mer ustabil eller mindre utholdende enn andre arbeidstakere. For personer med funksjonshemming vil forutsetningene for å utføre ulike typer oppgaver være vidt forskjellige avhengig om det er styrken, bevegelseevnen, hørselen eller synet som er nedsatt (NOU 2001:2 2) . I h v i l k e n g r a d funksjonshemmingen er til hinder for arbeid og deltakelse kommer også an på hvor tilgjengelig omgivelsene rundt personen er. Funksjonshemming bygger slik på en avstand mellom individuelle egenskaper og krav i omgivelsene (Ibid.). Det betyr at en person med funksjonshemming lett kan delta i en situasjon, men kan ha store problemer i en annen. Det innebærer også at en person med en type funksjonshemming kan ha problemer med å utføre en arbeidsoppgave, mens en annen person med en annen type nedsettelse kan utføre samme arbeidsoppgave uten problemer. Slik er 'personer med funksjonshemming' ikke uten videre det samme som 'personer med nedsatt arbeidsevne'. Gjennom en årrekke har inkludering av personer med funksjonshemming stått høyt på den politiske dagsorden. Tidligere statsminister i Norge, Jens Stoltenberg satte særlig fokus på dette i sin tale til Nordisk Råd og parlamentarikerforsamling i Stortinget 24.01 2006. Han mente at det ikke kan aksepteres at så mange faller utenfor arbeids- og samfunnsliv, og at det i fremtiden vil være stort behov for arbeidskraft:

Vår største utfordring framover er mangelen på arbeidskraft. I 2010 vil Norge mangle 220 000 personer for å dekke behovet for arbeidskraft. Det er i dag flere yrkeshemmede enn helt ledige ordinære arbeidssøkere. Prognosen for 2006 er 94 000 yrkeshemmede og 73 000 helt ledige. Fremtidens arbeidskraftreserve vil med andre ord bestå av mennesker som har en eller annen form for redusert funksjonsevne (Stoltenberg, 24.01 2006).

Problemstillingen er ikke mindre aktuell i dag. Sysselsettingsratene for personer med funksjonshemming i en rekke OECD land har pekt nedover fra midten av 90-tallet og utover 2000-tallet. Samtidig stiger uføretallene, og i Norge utgjør økningen i andel uføre hele 89 prosentpoeng i perioden fra 1989 til 2010 (OECD, 2010). Dette er dårlig utnyttelse av ressurser både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Velferdssamfunnene er avhengig av flere i arbeid med hensyn til samfunnsøkonomi og for å kunne hevde seg i et globalisert marked. På tross av dette ser det ut til at de skandinaviske velferdsstatene, i mer eller mindre grad, stenger personer med funksjonshemming og innvandrere ute, snarere enn å inkludere dem i arbeidsmarkedet (OECD, 2009; 2010). Fra mange hold konkluderes det altså med at tidligere og nåværende politikk ikke har gitt gode nok resultater i form av økt sysselsetting, lavere ledighet, bedre inntektsnivå, bedre arbeidsforhold eller fravær av forskjellsbehandling for innvandrere og for personer med funksjonshemming. Inkluderingsstrategiene kritiseres for å ikke være ambisiøse nok. Det etterlyses både økt fokus, høyere målsetninger og en forbedring av virkemidler for å få flere av de ekskluderte inn i arbeidslivet (Meld. St. nr. 9 (2006-2007)).

1.3 Mangfold og inkludering i arbeidslivet: to ulike målgrupper

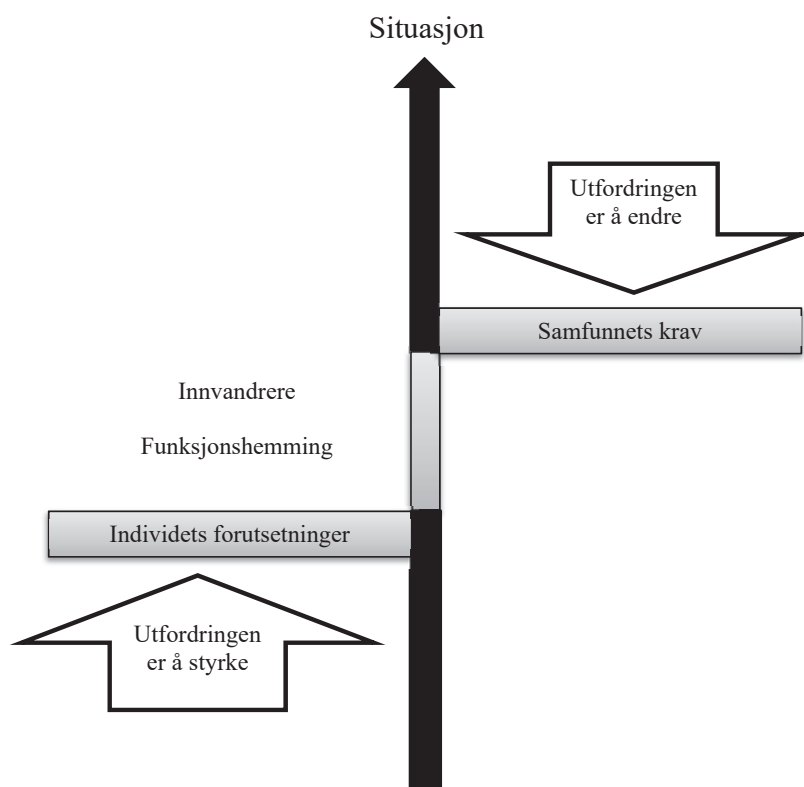
I min studie vil jeg altså rette søkelyset mot de to utsatte gruppene; innvandrere og personer med funksjonshemming. De er ikke tilfeldig valgt. Som vist befinner de seg begge i en utsatt posisjon på arbeidsmarkedet, og det er investert betydelige ressurser i å bøte på dette i alle de skandinaviske landene. Gruppene løftes særskilt frem i Stortingsmelding nr. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering*, og det har vært iverksatt egne handlingsplaner for hver av dem i alle de skandinaviske landene. Samtidig er det grunn til å tro at det vil være både forskjeller og likheter i deres møte med velferdssystemet og arbeidslivet. Poenget er å knytte en analyse av disse forskjellene og likhetene sammen for å kaste lys over politisk filosofi, tilnærming til ulike målgrupper og marginaliseringsprosesser som treffer personer som avviker fra ideen om "normalarbeidstakeren".

Når de utsatte gruppenes situasjon på arbeidsmarkedet diskuteres, forklares ofte denne utsattheten med svakheter hos individene på tross av kunnskap om diskriminering og utestengende mekanismer i arbeidsmarkedet. Når det er snakk om innvandreres vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet trekkes gjerne manglende språkkunnskap frem som forklaring, mens redusert kapasitet ofte er det mest fremtredende hva angår personer med funksjonshemming. Innenfor forskning, og i integrerings- og inkluderingsdebatten, har det imidlertid vært fokusert på tre ulike forklaringsmodeller for hvorfor personer med utenlandsk bakgrunn har hatt vanskelig for å lykkes på arbeidsmarkedet:

- Human Resources – makroøkonomisk utvikling og forandrede kompetansekrav i arbeidslivet
- Kulturelle ulikheter mellom innvandrere og den innfødte befolkningen
- Diskriminering

Bytter vi ut punkt to, og erstatter det med behov for tilrettelegging eller kun ulikhet, vil de samme årsaksforklaringene gjøre seg gjeldende for funksjonshemmedes manglende innpass på arbeidsmarkedet. Disse tre forklaringsmodellene bygger på delvis ulike problemdefinisjoner og oppfatningen om viktigheten av etnisitet og kultur – på samme måte som ulike forklaringsmodeller for funksjonshemmedes tilknytning til arbeidslivet til dels bygger på ulike problemdefinisjoner, og oppfatter viktigheten av "avviket" fra majoriteten forskjellig. Funksjonshemming har tradisjonelt blitt oppfattet som en egenskap ved individet, den funksjonshemmede personen. Funksjonshemming sees på som en konsekvens av sykdom, lyte eller andre biologiske avvik og er nært knyttet til en *medisinsk forståelse*. Det medisinske perspektivet på funksjonshemming er fremdeles sterkt til stede, særlig innenfor velferds- og trykkesystemet der diagnose ofte er avgjørende for tilgang på ulike stønader og hjelpemidler. Samtidig har fokuset de siste tiårene også blitt mer rettet mot samfunnet og funksjonshemmede forhold i omgivelsene. Samfunnsdimensjonen ble særlig tydeliggjort i NOU 2001:22 *Fra bruker til borger* der Manneråkutvalget la til grunn en *relasjonell forståelse* av funksjonshemming. Det vil si at funksjonshemming ikke kun handler om individuelle egenskaper, men må forstås i relasjon til omgivelsene. Med andre ord må individets forutsetninger sees i sammenheng med situasjon og samfunnets krav.

Figur 1: Gap-modellen



Kilde: Tilpasset fra Meld. St. nr. 40 (2002-2003).

De politiske målsetningene er gjerne knyttet til å minske gapet mellom individets forutsetninger med å styrke den enkelte, og samtidig endre samfunnets krav. Å styrke individet kan ut fra et funksjonshemmingsperspektiv for eksempel være hjelpemidler som høreapparat eller rullestol. Samtidig kan det handle om utdanning, omskolering og praksis. De menneskelige investeringene bidrar til at den enkelte står sterkere rustet for å delta i samfunnet. Å endre samfunnets krav handler ikke om at det skal stilles lavere forventninger til funksjonshemmede, men om å gjøre det mulig for funksjonshemmede å delta på lik linje med andre. Å sikre at det finnes heis i stedet for trapp er et illustrerende eksempel på hvordan samfunnets krav til en person i rullestol kan endres med enkle grep. Det kan også handle om informasjon og holdningsendrende arbeid slik at arbeidsgivere og andre portåpnerne får bedre kunnskap og forståelse av funksjonshemming. GAP-modellen kan overføres til å gjelde innvandrere hvor det også kan være avstand mellom individets forutsetninger og samfunnets krav. Flukt, avbrutt skolegang og fremmed språk er forhold som kan være «funksjonshemmede» for innvandrere i et nytt land. Sosial investering i den enkelte er en velferdspolitisk oppgave som bedrer innvandreres forutsetninger for deltakelse. Samtidig er det etablerte samfunnsstrukturer som gjerne må endres for at innvandrere skal ha bedre mulighet til å

bli inkludert. Det er ikke nødvendigvis kun tilgang til arbeid som kan være problematisk for grupper med en svak stilling på arbeidsmarkedet. Stereotypiske forestillinger kan også bidra til at de blir tillagt ulike roller på arbeidsplassen, eller segregeres inn i særlige bransjer. Mennesker som det knyttes en forestilling om at tilhører «de andre» kan dermed, bevisst eller ubevisst, føres i bestemte retninger både når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, kvalifisering og jobber som vurderes som passende. Videre ligger det sterke insentiver for å føre en politikk som tilbyr solide og gode velferdsordninger til grupper befolkningen har et positivt bilde av. På samme tid finnes det et press på politikerne til å ha en mer restriktiv, nøysom og til og med straffende tiltakspakke mot grupper det er knyttet negative konstruksjoner til. Forskjellige målgrupper kan dermed møte temmelig ulik tilnærming fra det offentlige med forskjellig bruk av støtteordninger og sanksjoner. Politikken sender på denne måten ut signaler om hvem som fortjener samfunnets hjelpeordninger og hvem som bør ta seg sammen for å passe inn i de spillereglene som ligger til grunn for velferdssamfunnet. Slik skaper politikken som føres grunnlag for hvilke forestillinger befolkningen danner seg av forskjellige grupper. Mye er skrevet om stereotypisering og kategorisering av ulike mennesker, men det å sette disse forestillingene i sammenheng med utforming av offentlig politikk er ikke særlig utbredt. Likevel er nettopp det å se på hvordan grupper oppfattes og den betydning det kan ha for hvilke politiske virkemidler som tas i bruk svært viktig og interessant. Hvordan offentligheten ser og definerer grupper har betydning for hvilke tema som kommer opp på den politiske dagsorden. Hvilken oppfatning som ligger til grunn får også betydning for utforming av lovverk, velferdsordninger og inkluderingsstrategier. Videre påvirker kategoriseringene hva velferdsstaten legger i begrepene medborgerskap (citizenship) og deltakelse (Esping-Andersen, 1990; Marshall, 1950).

Studier som ser på hva som skal til for å kompensere for svakhetene i system og individ retter ofte søkelyset mot de særlige ordninger og tiltak som er laget for ulike målgrupper. Problem som velferdssystemets innretting, ulike arbeidsvilkår, diskriminering, segregering og utestengende mekanismer sees ikke så ofte i sammenheng. Det rettes altså mindre fokus mot den generelle utformingen av velferds- og arbeidsmarkedspolitikken og dens betydning for deltakelse og arbeidsvilkår for utsatte grupper. Å studere hvordan ulike institusjonelle innrettinger virker sammen blir også gjerne oversett. Et for ensidig fokus rettet mot en fragmentert del av politikken kan bidra til å skape og forsterke problematiske gruppekategoriseringer. Velferdssystemet og arbeidslivet er ikke isolert fra resten av samfunnet, men er historisk og kulturelt definerte steder for sosial interaksjon, forhandling og maktutøvelse (Pierson, 1996). Målsetningen med min studie er å bidra til å øke forståelsen for hvordan historisk utvikling, nye ideer og politisk læring påvirker ulike strukturer og hvordan institusjonelle ordninger virker sammen og dermed setter premisser for ulike målgruppers deltakelse i arbeidslivet.

Mangfoldsperspektivet vil være fremtredende i avhandlingen. Mangfoldsperspektivet problematiserer samfunnets ekskluderende strukturer og velferdsstatenes og arbeidsmarkedets evne til å balansere mellom likhet og ulikhet. Når mangfoldsbegrepet diskuteres handler det om hele bredden av ulike menneskelige egenskaper som kan kjennetegne den arbeidskraft Skandinavia har behov for fremover. Det handler om den uutnyttede arbeidsreserven, tersklene for å komme inn i arbeidslivet, og hva som skal til for å få inngangsbillett. Slik handler mangfold ikke om å ansette en og annen kvinne, funksjonshemmet eller innvandrere, men er en grundig granskning av hele velferdssystemets håndtering av mennesker fra veien inn i arbeidslivet og gjennom hele yrkeslivet.

Det handler også om å realbedømme og verdsette den kompetanse som finnes. Men mangfoldsbegrepet handler ikke bare om å få flere folk i arbeid. Mangfoldsideen er også knyttet til identitet – hvem vi er, og hvordan både velferdsstat og arbeidsmarked definerer ulike mennesker og målgrupper. Slik er mangfoldsbegrepet knyttet nært til både tredje vei tenkning, velferds- og arbeidsmarkedspolitik, menneskerettigheter samt diskriminering og diskrimineringslovgivning.

Litteratur om mangfoldsideen i form av diversity management tar i all hovedsak for seg identitet, gruppekategorisering samt hvordan bedrifter kan gjøre nytte av ulikhet og et sammensatt arbeidslag. Også hvorvidt en mangfoldig arbeidsplass er et konkurransefortrinn eller ikke er fremtredende her (Cox & Blake, 1991; Fischer, 2007; Wrench, 2007). Overført til et mer politisk nivå kretser diskusjonene rundt mangfold om det skal legges til rette for ulikhet og en anerkjennelse av forskjellighet eller, motsatt, at likhet er det fremste målet for organisering av samfunnet som helhet. Forskere og teoretikere som har gjort seg gjeldene i denne debatten er Charles Taylor (1992) med *'The politics of recognition'* hvor han skiller mellom to former for offentlig anerkjennelse som han kaller for 1) *'politics of universalism'* som beskytter individet ved å garantere for deres rettigheter mens 2) *'politics of difference'* beskytter individet og dets identitet ved å la dem ivareta og verne om egen kultur. Taylor er en forkjemper for identitetspolitikk og multikulturalisme, og mener at å ivareta ulikhet er en viktig politisk oppgave. Kymlicka (1998) er på linje med Taylor og mener at den moderne samfunnskonteksten bidrar til at det ikke lenger finnes noen alternativ tilnærming til identitetspolitikk og anerkjennelse av ulikhet. Axel Honneth (1995) slutter seg også til viktigheten av forskjellighet og kampen for anerkjennelse av denne. Nancy Fraser på sin side har en litt mer moderat tilnærming til verdsettelsen av ulikhet og setter identitetspolitikk og multikulturalisme i sammenheng med *'politics of equality'* og *'class politics'*. Fraser er opptatt av forholdet mellom anerkjennelse av ulikhet, fordeling og likhet (Fraser, 1995; Fraser & Honneth, 2003). Hun mener at de politiske løsningene for et godt samfunn ligger et sted mellom ivaretakelsen av ulikhet og likebehandling. Barry (2001) plasserer seg i motsatt ende av Taylor, Kymlicka og Honneth i debatten mellom ulikhet og likhet. Han mener at de som fokuserer på ulikhet i stedet for likhet er en trussel mot samfunnet, og undergraver de grunnleggende samfunnsstrukturer som binder innbyggerne sammen. Hans bekymring er knyttet til at en politisering av gruppeidentiteter bidrar til å undergrave individet og deres rett til selvstendighet og valgfrihet. Å sikre like rettigheter og unngå særtiltak mener han er løsningen for å sikre et menneskevennlig og rettferdig samfunn.

I min studie vil mangfoldsideen bli satt i et samfunns- og velferdsperspektiv. Mangfoldstenkingen vil derfor bli belyst ut fra de ulike velferdsstatenes tilnærming til mangfold og en heterogen befolkning. Identitet og diskusjonen mellom anerkjennelse av ulikhet versus likhet vil spille en rolle, men mer på et statlig policy nivå enn på et individ- og organisasjonsnivå. Drøftingen mellom likhet og forskjellighet vil dermed være knyttet til velferdsdebatten om målretting av tiltak versus universelle tilnærminger og vektingen av like muligheter og likhet i resultat. I statsvitenskapen omtales dette gjerne som en diskusjon mellom like rettigheter versus en omfordelende tilnærming som tar hensyn til ulike utgangspunkt og ressurser (Rothstein, 1998). Hvordan dette vektes og organiseres er også det som definerer ulike velferdsstater og hvilken samfunnsmodell de kategoriseres etter (Esping-Andersen, 1990). På denne måten vil mangfoldsideen i et velferdsperspektiv også være nært forbundet med Marshall (1950) sin inndeling av *sivilt, politisk og sosialt* medborgerskap, og hvilke ambisjoner, målsetninger og ansvar velferdsstatene ønsker å ha knyttet til dette.

Deltakelse i arbeidslivet handler altså om individuelle forutsetninger, men like mye om institusjonelle og samfunnsmessige strukturer som kan virke inkluderende eller utestengende både for funksjonshemmede og innvandrere. Felles mål for arbeidsmarkedspolitikken er at flest mulig skal delta i arbeidslivet, men det kan være forskjeller i tilnærmingen og strategiene det gjøres nytte av for å inkludere funksjonshemmede og innvandreregruppene. Noen av strategiene er nødt til å være forskjellige fordi det handler ulik problematikk, men dersom vi løfter blikket kan prinsipper og ideer som ligger bak et tiltak eller strategi også uttrykke ulikt tankegodt og dominerende samfunnsverdier. I den sammenheng er det interessant å studere to ulike grupper som også representerer to ulike risikogrupper. Som jeg vil komme nærmere inn på i kapittel 6 om den nye konteksten for velferdsstaten er nye risikoer knyttet til faktorer som en mer heterogen befolkningssammensetning, mer individualisme, samt endrede strukturer i arbeidslivet og høyere krav til kompetanse. Funksjonshemmede blir gjerne omtalt som en *'tradisjonell (gammel) risiko gruppe'*, mens innvanderne karakteriseres som en *'ny risiko gruppe'* i den postmoderne velferdsstaten (Taylor-Gooby & Zinn, 2006). Funksjonshemmede regnes slik som en allerede etablert gruppe *'innenfor'* velferdsstaten, mens innvandrere kommer *'utenfra'*. Dette kan også ha noe å si for hvilke arbeidsmarkedsstrategier som benyttes og hvilke tanker rundt inkludering som knyttes til den ene eller andre utsatte gruppe. Min studie vil derfor være komparativ på flere nivåer: mellom ulike velferdsmodeller, mellom de skandinaviske landene og mellom de to utsatte gruppene. Disse sammenligningene vil bli analysert i lys av den nye konteksten for velferdsstatene, reisende ideer og EUs rolle i utviklingen av velferds- og arbeidsmarkedspolitik.

1.4 Reisende ideer og politiske strategier

Ideer på reise, politiske overføringer og politisk læring refererer til en prosess der kunnskap om politikk, administrativ utforming, institusjonelle ordninger et tidspunkt eller sted blir brukt i utviklingen av politikk, administrativ utforming, institusjonelle ordninger osv. på et annet tidspunkt eller sted (Dolowitz & Marsh, 1996). Politiske ideer, overføring og læring har fått økt betydning for å forklare politiske valg og velferdsstatsutvikling de senere årene. Bakgrunnen for dette forklares gjerne med den teknologiske utvikling og globaliseringen som bidrar til mer kontakt mellom ulike land. Aktører og myndigheter i dag står dermed friere til å *'shoppe'* ideer av andre samtidig med at den gjensidige avhengigheten har blitt større og landene må tilpasse seg hverandre. En annen side av dette bildet er at på grunn av den samme utviklingen har de nasjonale myndighetene lite de skulle ha sagt, og må dermed akseptere og adoptere de ideer og politikktutforming som mer eller mindre presses på dem.

Forskere som gjort seg gjeldende innenfor reisende ideer, politisk overføring og læring er Peter Hall (1993) som følger politiske læringsprosesser i forbindelse med endringer i britisk økonomiske politikk hvor han understreker ideenes betydning for politikktutvikling. Dolowitz & Marsh (1996; 2000) som ser på betydningen politiske overføringer har for utforming av moderne politikk. Diane Stone (2004) fokuserer på ulike aktørers rolle i politiske overføringer, mens Evans og Davies (1999) gir innblikk i politiske læreprosesser som foregår på ulike nivå og skiller mellom makro og mikronivå, samt overnasjonalt, nasjonalt og organisatorisk nivå. Vivien Schmidt (2002; 2010) er også opptatt av politisk læring og hva reisende ideer og diskurs har å si for institusjonell organisering og politiske valg (Schmidt, 2002; 2008; 2010). Andre forskere har konsentrert seg mer rundt de nye sosiale risikoene og politiske overføringsprosesser knyttet til å håndtere disse (Bonoli

& Natali, 2012; Bonoli & Palier, 2000; Taylor-Gooby, 2004a). Jeg vil komme dypere inn på hvordan politiske læreprosesser har betydning for politikkutvikling og kan tjene som analytiske verktøy i kapitlene om teoretisk rammeverk og analytiske perspektiver. Her vil jeg i første rekke presentere de ulike bidragene på feltet, og understreke at min studie ikke skiller mellom politisk overføring, politisk læring og ideer som enkelte gjør i faglitteraturen. I min studie vil alle disse perspektivene gjøre seg gjeldende under paraplyen reisende ideer. Jeg vil argumentere for at dette er en nyttig tilnærming siden grensegangene mellom de ulike perspektivene er svært overlappende.

Reisende ideer og velferdsstatsutvikling har også nære forbindelser til teori og forskning rundt grad av valgfrihet som de nasjonale myndighetene har i moderne samfunn. I litteraturen omtales denne diskusjonen gjerne som en konflikt mellom marxisme og liberalisme, eller mellom statlig autonomi versus det sivile samfunnet. Noen av de tidlige teoretikerne så på staten som et nøytralt instrument mens andre hadde en mer strukturalistisk tilnærming der de så staten som en aktør som var bundet til å imøtekomme flere interesser for å utøve makt og kontroll. Enkelte beskrev også staten som en kollektiv og rasjonelt kalkulerende aktør (Jessop, 2001). Etter hvert ble forskningen konsentrert rundt mer komplekse varianter av disse perspektivene på statens maktutøvelse. En større oppmerksomhet ble rettet mot de sammensatte kampene mellom ulike aktører, klasser og institusjonelle ordninger, samt at staten og det sivile samfunn gjerne er tett sammenvevd og påvirker hverandre. Det ble satt mer fokus på statens muligheter for å påvirke, kontrollere og forme samfunnet etter en ønsket målsetning (Dandeker, 1990; Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985; Giddens, 1985). Disse teoretikerne mente at statlig autonomi ikke var gitt en gang for alle, men er i stadig forhandling. Samtidig varierer statens innflytelse fra land til land, etter politikkområde og over tid.

I hvor stor grad staten har mulighet til, eller velger, å involvere seg i det sivile samfunn har også betydning for hvilken type kategori velferdsstaten defineres inn i. Anders Esping-Andersen (1990) har gitt et av de mest kjente forskningsbidragene når det kommer til inndeling av ulike velferdsregimer, og hva som skiller de ulike idealtypene fra hverandre. Også min studie vil benytte seg av hans kategorisering og typologisering av ulike velferdsmodeller. Foruten inndeling av velferdsregimer har Esping-Andersen også konsentrert seg rundt spørsmål knyttet til velferdsstatens endrede premisser og behovet for tilpasning til en moderne kontekst (Esping-Andersen, Gallie, Hemerijck & Myles, 2002).

Sett ut fra et moderne velferdsstatsperspektiv handler diskusjonen om statens innflytelse gjerne om hvilke muligheter velferdsstaten har for å ivareta sine innbyggere i den nye konteksten. Diskusjonen kretser rundt velferdsstatens overlevelsessevne og har variert fra de som slutter seg til at '*politics matters*' til de som er overbevist om at de nye utfordringene setter velferdsstaten på sidelinja, og at tiden etter '*the golden age*' er et felles '*race to the bottom*'. Hvorvidt forskerne har tro på at politikk har betydning eller ikke har altså variert over tid. Fra en mer eller mindre mistro til politisk handlekraft har flere stemmer utover 2000-tallet fokusert på at hva politikere velger å gjøre betyr noe, og samtidig understreket at de faktisk har et valg. Flere forskere har gjort seg gjeldene i denne debatten, men der Pierson (1996) og hans studie om *The New Politics of the Welfare State* har vist seg særlig betydningsfull. I diskusjonen rundt den nye politikken for velferdsstaten inngår imidlertid også argumenter for at den nye konteksten som velferdsstaten i dag virker innenfor bidrar til at staten ikke lenger kan spille den rolle som den tidligere hadde overfor sine innbyggere. Velferdsstatens ansvar og omfang blir derfor redusert, og mer blir overlatt til

det frie markedet og enkeltmennesket. I litteraturen omtales denne utviklingen gjerne som '*welfare state retrenchment*'. Motsatsen til dette er fokus på velferdsstatens fleksibilitet og evne til omstilling, eller '*welfare state resilience*' (Starke, 2006; Svallfors & Taylor-Gooby, 2007). Felles for dem er imidlertid en erkjennelse av at den nye konteksten velferdsstaten nå skal utøve sitt virke i krever endring i politikk og nye løsninger. Skillet mellom «gammel» og «ny» politikk er nå vidt akseptert både blant politiske aktører og forskere. Konflikten mellom den gamle og nye politikken handler i dag ikke nødvendigvis om nedbygging eller opprustning av velferdsstaten, men mer om velferdsstatens evne til å håndtere nye risikoer (Bonoli & Natali, 2012; Taylor-Gooby, 2004b).

Som denne korte litteraturgjennomgangen har vist er forskning og studier gjennomført på ulike nivå, og forskjellige felt, relevante for min studie. På mange måter er tidligere forskning knyttet til ulike felt en del av mitt datagrunnlag. En del av studien min er nettopp å sammenstille ulike forskning og gjennom den belyse både velferdsstatsutvikling samt endrede premisser for politikk og dermed også for ekskludering og inkludering av innvandrere og personer med funksjonshemming. Jeg vil derfor ikke ha noe eget kapittel der jeg gjennomgår tidligere forskning. Relevant forskningslitteratur, og avhandlingens plassering i forhold til denne, vil bli presentert og referert til i de ulike delkapitlene og flettes sammen med mine analyser.

Min studie vil se på Sverige, Danmark og Norge som tre kasus og deres møte med "tredje vei ideer" som diversity management/mangfold, welfare-to-work/arbeid for velferd og fleksibilitet/fleksibilitet. Ved å studere den historiske konteksten til de tre ulike landene, med et spesielt fokus på de store forandringer som skjedde gjennom nittitallet, vil jeg finne frem til likheter og forskjeller i deres veivalg. De tre landene blir karakterisert innenfor samme sosialdemokratiske regimemodell (Esping-Andersen, 1990). Når Sverige, Danmark og Norge studeres i forhold til eventuell europeisering, eller politiske transformasjoner, sees landene gjerne på som en enhet. Men gjennom 90-tallet og frem til i dag har den internasjonale konteksten gjennomgått store endringer som har påvirket de skandinaviske landene på ulike måter. Som svar på de utfordringer som har blitt aktualisert gjennom 90-tallet og frem til i dag har de skandinaviske landene gjennomført en rekke reformer i sin velferds- og arbeidsmarkedspolitik. Flere av disse reformene kan se temmelig like ut, men det er også tydelig at en del valg er svært ulike. Når det er sagt er det ikke bare interessant å se på tiltak og virkemidler som er like eller forskjellige. Det er også av stor interesse å se på tiltak og virkemidler som tilsynelatende ser like ut, men som begrunnes forskjellig. Hvordan budskapene i den offentlige politikken rammes inn, og hvordan behov for endring begrunnes kan si mye om hvilken filosofi som ligger bak de avgjørelser som fattes. Den politiske filosofien kan endres over tid, og påvirkes av ideer utenfra. Slik vil problemdefinering, begrunnelse for å igangsette spesifikke tiltak og virkemidler kunne tilføre kvantitative data flere nyanser, og på denne måten tilføre en ny dimensjon i søken etter å forklare velferdspolitiske endringer.

Mangfold, welfare-to-work og anti-diskriminerings lovgivning er ideer, virkemidler og verktøy som først og fremst er utviklet i USA og UK, men som har blitt adoptert av EU og som nå også påvirker politikktutforming i de skandinaviske landene. Mangfold, arbeid for velferd og fleksibilitet er til dels atskilte ideer, og de kan studeres isolert fra hverandre. Samtidig har de mye til felles ved at de fikk økt aktualitet på 90-tallet og bygger på tankegodset bak "den tredje vei" og den nye konteksten som omgir de postmoderne velferdsstatene. Ideene utfyller hverandre til dels, og det kan argumenteres for at de eksisterer i et samspill. For å kunne forstå mangfold i en

skandinavisk kontekst er det spesielt viktig å se diversity, welfare-to-work og regulering/avregulering (fleksibilitet) av arbeidslivet i sammenheng. For selv om mangfold (diversity) er et relativt nytt begrep i en skandinavisk kontekst, har mangfold som strategi for å få flere i arbeid mye til felles med etablerte skandinaviske visjoner om *full sysselsetting*, *aktiv arbeidsmarkedspolitikk* og *et inkluderende arbeidsliv* (Norge), *det rummelige arbeidsmarked* (Danmark) og *mångfald på arbetsmaknaden* (Sverige).

De skandinaviske landene blir også sett på som foregangsland når det gjelder likestilling mellom kvinner og menn, og har en svært høy yrkesdeltakelse blant kvinner sammenlignet med både USA og Europa forøvrig (OECD, 2009). Gjennom kampen for likestilling og kvinners rettigheter har også de skandinaviske landene erfaring med anti-diskrimineringsarbeid, selv om den skiller seg vesentlig fra lovgivningstradisjonen i USA. Politisk overføring, læring og eventuell adopsjon av ideer inn i utforming av arbeidsmarkedspolitikk generelt og mangfold i arbeidslivet spesielt, kan altså ikke forstås fullt ut i en skandinavisk kontekst om disse tre ideene ikke sees i sammenheng. Slik kan man finne ut av om den tradisjonelle skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken og strategi for inkludering av utsatte grupper har endret seg, og i tilfellet i hvilken retning. Ved å ta utgangspunkt i de institusjonelle rammene som ligger til grunn for velferds- og arbeidsmarkedspolitikken ønsker jeg å analysere disse reisende ideene og hvordan de setter premisser for inkludering og ekskludering i arbeidslivet i Sverige, Danmark og Norge.

1.5 Problemstilling og analyseramme

Historisk utvikling og politiske institusjoner setter rammer for hvordan ideer kommer til uttrykk i ulike nasjonale kontekster. For å kunne si noe om eventuelle endringer i en skandinavisk kontekst vil jeg derfor ta utgangspunkt i tre viktige arbeidsmarkedsinstitusjoner: velferdsordninger/stønadssystemet, tiltaksapparatet og arbeidsmarkedsregulering. Disse tre institusjonene danner viktige rammebetingelser rundt arbeidslivet i Sverige, Danmark og Norge. Institusjonene virker sammen i en kompleks interaksjon mellom velferdsmodell, næringsstruktur samt i relasjonen mellom stat, arbeidstaker og arbeidsgiver. Dette samspillet setter ulike rammer for muligheter, insentiver og hinder i arbeidsmarkedspolitikken. Til sammen får dette betydning for hvilken politikk som føres og valg som tas – også i forhold til inkludering og ekskludering i arbeidslivet. Den overordnede problemstillingen for denne avhandlingen kan derfor sammenfattes slik:

- *Hvordan påvirker den nye velferdskonteksten, reisende ideer og politisk læring utviklingstrender i den skandinaviske velferdsmodellen, og på hvilken måte setter dette nye premisser for inkludering og ekskludering av innvandrere og personer med funksjonshemming i det svenske, danske og norske arbeidslivet?*

De ulike underproblemstillingene som skal besvares for å belyse hovedproblemstillingen kan oppsummeres på denne måten:

- *Hvilke ideer er på reise?*
- *Hvem lærer hva av hvem?*
- *Hvilke trender kan identifiseres innenfor de utvalgte institusjonelle ordningene? Når, hvordan og hvorfor skjer eventuelle endringer?*

- *Hvordan utvikles de sosiale konstruksjonene av ulike målgrupper?*
- *Forsterker eller svekkes den tradisjonelle skandinaviske velferdsmodellen av de nye ideene, velferdspolitiske innovasjoner og læreprosesser?*
- *Hvordan påvirker de politiske endringene premissene for inkludering eller ekskludering?*
- *Hvilke mulige konsekvenser har utviklingen i velferds- og arbeidsmarkedspolitikken for innvandrere og personer med funksjonshemming?*

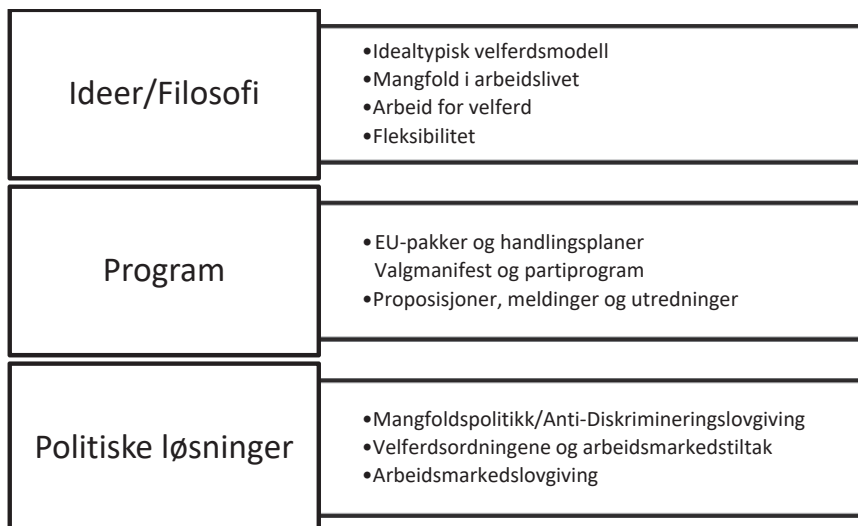
Denne studien skal altså konsentrere seg om å analysere forholdet mellom velferdsstatens ideer og verdier på den ene siden og utviklingen av velferdsstatens institusjoner og arbeidsmarkedsreformer rettet mot innvandrere og funksjonshemmede på den andre. Analysene vil være delt inn i ulike nivå – et filosofisk nivå, et program nivå og et politisk tiltaksnivå. For å besvare den overordnede problemstillingen og disse delspørsmålene vil studiens analyse deles opp i flere deler som bygger på hverandre og skal sees i sammenheng:

- 1) *Velferdsstatenes fundament:* For å klargjøre hvilken grunnleggende filosofi og verdier den skandinaviske modellen er bygget på vil jeg først redegjøre for den skandinaviske modellen slik den tradisjonelt har blitt oppfattet. Jeg vil drøfte hvordan denne idealtypemodellen relaterer seg til filosofien som ligger til grunn for velferdsstater som USA og Storbritannia fundert i en liberalistisk velferdsmodell. Spørsmål om hva som kan beskrives som skandinaviske særtrekk, og hvordan den sosialdemokratiske velferdsmodellen skiller seg fra den liberalistiske velferdsmodellen, vil være sentrale å besvare. På denne måten blir det historiske utgangspunktet for ulike velferdsmodeller klargjort og kan virke som en forståelsesramme for den politikken som utvikles videre. Den grunnleggende filosofien legger gjerne sterke føringer på hvilke ideer som sees på som attraktive og har på denne måten betydning for hvordan staten lærer. De idealtypiske velferdsmodellene skaper dermed en referanseramme, eller såkalte nodalpunkter, som den politiske utviklingen måles ut ifra.
- 2) *Ny kontekst for velferdsstaten og internasjonale strømninger:* Her vil jeg undersøke den generelle utviklingen som har bidratt til at velferdsstatene ved inngangen av 1990-tallet står i en ny kontekst med nye utfordringer og muligheter. Jeg vil altså redegjøre for den moderne velferdsstatens kontekst og utviklingen av nye ideer i den internasjonale konteksten på 90-tallet. Hva som endrer seg, og hvilke nye ideer springer ut av denne brytningstiden vil være de bærende spørsmål her. Nye og gamle risikoer vil også drøftes. Spesielt fokus vil være rettet mot utviklingen av tredjevei tenkningen, mangfold, fleksibilitet og arbeid for velferd (welfare-to-work).
- 3) *Tredje vei ideer:* Ut fra dette mer generelle overblikket vil jeg gå dypere inn i utviklingen av tredje vei ideer i USA og Storbritannia. Deretter følger studien disse ideene inn i utforming av EUs arbeidsmarkedsstrategier uttrykt i Lisboastrategien fra 2000 og EUs engasjement i å påvirke arbeids- og sosialpolitikk i sine medlemsland. Til sammen vil dette danne bakteppet for å analysere de reformer som har blitt gjennomført på arbeidslivsfeltet i de skandinaviske landene fra 1990 og fremover mot 2014.
- 4) *Utviklingen i de skandinaviske landene:* Trender og arbeidsmarkedspolitisk utvikling vil bli analysert i tre landkapittel. Her vil jeg først gjøre rede for landenes velferdsstatens kontekst på 90-

tallet, og hvilke spørsmål som ser ut til å være *'the pressing problem of the moment'* (Kingdon, 1995). Videre vil jeg analysere landenes utgangspunkt og tilnærming de enkelte velferdsstatene har til utvikling av egen politikk sett i lys av de internasjonale strømningene. Hvor ideene hentes fra, hvem de ser til og hva som er av størst interesse er viktige spørsmål i denne sammenheng. Videre vil spørsmål som når, hvordan og hvorfor ulik politikk innføres være sentrale å besvare.

- 5) *Arbeidsmarkedspolitiske institusjoner*: For å analysere utviklingen i arbeidslivet og situasjonen for utsatte grupper vil jeg ta utgangspunkt i tre grunnleggende institusjonelle ordninger som danner rammeverket for de skandinaviske arbeidsmarkedene. Politikk for 1) inkluderende arbeidsliv, herunder sosialt ansvar, mangfold og diskrimineringslovgiving, 2) den aktive arbeidsmarkedspolitikken og utforming av ulike velferdsordninger samt 3) arbeidslivsregulering er sentrale her. Disse grunnelementene i den skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken er også nært knyttet til ideene om mangfold, fleksibilitet og arbeid for velferd.
- 6) *Den offentlige samtale og diskurs*: Parallelt med analysen av politikktutviklingen og de reisende ideene vil jeg undersøke hvordan de nasjonale diskursene og utformingen av institusjonene rundt det arbeidsmarkedspolitiske feltet utvikler seg. Det vil også rettes fokus på hvordan endring i den offentlige samtale og diskurs skaper nye sosiale konstruksjoner av ulike målgrupper, legitimerer innføring av ny politikk og dermed også rammebetingelser for inkludering eller ekskludering av innvandrere og personer med funksjonshemming.
- 7) *Ideer på reise, politisk læring, diskurs og sosial praksis*: Når den idealtypiske velferdsstaten, ideer på reise, politisk læring og praksis sees i sammenheng kan det identifiseres hvilke endringer de ulike velferdsstatene har gjennomgått fra 1990-tallet og frem til 2014. Med utgangspunkt i de ulike landenes utvikling og trender kan det også drøftes hva dette har å bety for de utsatte gruppenes posisjon både i de ulike velferdssystemene og for deres premisser for deltakelse arbeidslivet. Figuren under viser hvordan de ulike nivåene i analysen deles inn.

Figur 2: De ulike nivåene i analysen



Når jeg så har vært gjennom disse tre ulike nivåene for ideoverføring og politisk læring, vil resultatene drøftes og relateres til grunnpilarene i den skandinaviske modellen. Hvilke nye elementer som ser ut til å ha fått fotfeste i den skandinaviske velferdskonteksten, og i hvilken grad det holdes fast i de tradisjonelle ideene om likhet og universalisme er interessant å belyse. Også de nye politiske programmene og tiltakene vil bli sett i lys av det tradisjonelle verdigrunnlaget og det vil bli drøftet i hvilken grad ideene bryter med den skandinaviske tradisjonen, eller om grunnleggende tankegods fastholdes. Til slutt vil mulige konsekvenser og premisser for inkludering eller ekskludering av innvandrere og personer med funksjonshemming i de ulike arbeidsmarkedene diskuteres.

En bred analytisk tilnærming kan være risikabelt, og ofte er anbefalingene å begrense seg til ett spesifikt tema eller felt. For å minske risikoen for å gape for høyt velger man gjerne det sikre fremfor det usikre. Og forskningen har etter hvert blitt mer avgrenset og spesialisert enn det som var vanlig tidligere. Tiltak og reformer analyseres ofte isolert, og sammenhengen de står i kommer mer i skyggen. Risikoen med en sterk spesialisering er imidlertid at analysene kan bli for begrenset, og derfor vanskelig kan si noe om de virkelig store samfunnsspørsmålene. Som den svenske statsviteren Rothstein (2010) skriver: «*Den vetenskapliga spesialiseringen fördjupar visserligen våra kunnskaper, men den snevrar också in dem*». Det man fremfor alt mister gjennom et for ensidig fokus er muligheten til å analysere hvordan forhold mellom ulike områder påvirker hverandre. Målet mitt for denne studien er nettopp det å identifisere hvordan ulike elementer som historisk utgangspunkt, nye ideer og politisk læring innvirker på hva som defineres som problem og hvilke løsninger som søkes på disse. Utvikling over tid og endringer i institusjonelle ordninger danner rammene for den generelle politikken, men setter også premisser for ulike målgrupper og deres muligheter og begrensninger. Jeg vil derfor argumentere for at en bred analytisk tilnærming er nødvendig for å få et helhetlig bilde av utviklingstrender og mulige konsekvenser av disse i min studie.

1.6 Struktur og oppbygning

Avhandlingen er strukturert rundt elleve kapitler. Kapittel to er et bakgrunnskapittel som vil problematisere avgrensinger og kategoriseringen av de to valgte målgruppene, klargjøre heterogeniteten innad og mellom gruppene samt gi et innblikk i deres situasjon på de skandinaviske arbeidsmarkedene. Kapittel tre redegjør for mine teoretiske perspektiver og hvordan disse kan bidra til å belyse min overordnede problemstilling. I kapittel fire drøftes metodiske valg, utfordringer og dilemmaer. Det analytiske rammeverket som ligger til grunn for mine analyser vil også bli utdypet her. Kapittel fem redegjør og drøfter de grunnleggende verdier og filosofi som utgjør de idealtypiske utgangspunktene for den sosialdemokratiske og liberalistiske velferdsmodellen. I kapittel seks vil den nye konteksten for velferdsstatene drøftes og knyttes til nye utfordringer og risikoer. Jeg argumenterer for at nye faktorer knyttet til postmoderne velferdsstater endrer premissene for tradisjonelle politiske løsninger. Kapittel sju vil redegjøre for og analysere fremveksten av nye ideer i den internasjonale konteksten på 90-tallet. Det vil fokuseres på bakgrunnen for hvorfor ideene oppstår og hva som kjennetegner innholdet i de nye tankene. Videre vil EUs rolle som overnasjonalt organ presenteres og hvilken rolle EU har som premissleverandør for politisk læring. Kapittel fem, seks og sju danner til sammen en referanseramme for de påfølgende landkapitlene. Etter å ha gitt et innblikk i sosialdemokratiske versus liberalistiske grunnverdier og hva som foregår på den internasjonale arena vil jeg gå mer inn i de ulike skandinaviske landenes kontekst. I kapittel åtte vil Sveriges inngang til 90-tallet presenteres før jeg analyserer deres tilnærming til de nye ideene og utvikling av filosofi, program og politikk knyttet til de utvalgte institusjonelle ordningene rundt arbeidsmarkedet. Det vil fokuseres på hvilke utfordringer, ytre og indre press, som aktualiserer seg i landet og hva ser ut til å stå høyest på dagsorden. Hvordan problem blir definert og hvilke løsninger som søkes vil stå sentralt. Videre vil den politiske diskursen og legitimering av politikk analyseres, samt de politiske program og faktiske løsninger som velges. Det samme vil bli gjort i kapittel ni om Danmark og kapittel ti om Norge. I disse to landkapitlene vil det bli referert til utviklingstrekk i de andre skandinaviske landene og trender i et land analyseres også i forhold til disse. Til slutt vil jeg løfte frem likheter og forskjeller mellom de skandinaviske landene i kapittel elleve. Dette vil også fungere som et oppsummerende kapittel og sammenfatte studiens funn og konklusjoner.

2. Gruppekategorisering, målbarhet og deltakelse i arbeidslivet

Både innvandrere og personer med funksjonshemming er svært sammensatte grupper. Det er derfor ikke alltid innlysende hvem det snakkes om når det refereres til disse gruppekategoriene. I dette kapitlet vil jeg derfor a) drøfte og problematisere definisjoner og kategoriseringer av målgruppene. Definisjoner og kategoriseringer er aldri uproblematisk og jeg argumenterer for at det er avgjørende å ha et bilde på personene som finnes bak tallene i statistikken, og dermed også hva og hvem statistikken sier noe om. Deretter vil jeg b) peke på utfordringer knyttet til det statistiske datamaterialet, målbarhet og sammenligningsgrunnlag. Jeg vil også c) redegjøre for sammensetningen av innvandrerbefolkningen i de skandinaviske landene, deres bakgrunn samt deres sysselsettingsutvikling. Det vil også bli redegjort for personer med funksjonshemming og deres tilknytning til arbeidslivet over tid. Videre vil de to gruppenes arbeidsmarkedssituasjon bli satt i en større internasjonal sammenheng med hovedvekt på sammenligninger med Storbritannia, USA og gjennomsnittlige OECD mål.

2.1 Definisjoner, kategorisering og målbarhet

Før situasjonen på arbeidsmarkedet for innvandrere og mennesker med funksjonshemming blir presentert er det nødvendig å klargjøre ulike begreper og definisjoner. Det er altså ikke krystallklart hva og hvem det snakkes om når vi snakker om inkludering av disse to gruppene. Både innvandringsfeltet og funksjonshemmingsfeltet er arenaer der språk og definisjoner spiller sentrale roller. Aktører på alle sider av bordet har sterke oppfatninger om hva ord som: 'innvandrer', 'funksjonshemming', 'integrering', 'inkludering' og 'ekskludering' bør inneholde, eller skal bety. Bruken av begrepene og måten de blir definert på er alltid verdiladede og omdiskutert. Begreper utvikler seg også over tid og ord og uttrykk som var dagligtale for noen år siden kan i dag oppfattes som ukorrekt og diskriminerende. I Norge er ord som har endret innhold i den offentlige samtalen, og i forskning, for eksempel handikappet, fremmedkulturell, ikke-vestlig innvandrer, andregenerasjonsinnvandrer og etnisk nordmann (Daugstad, 2008). I Danmark er imidlertid begrep som ikke-vestlig innvandrer og handicapp fremdeles helt akseptabelt, og benyttes i så vel statistikk som i politiske diskusjoner. Å komme frem til en felles oppfatning og klare definisjoner er altså ingen lett øvelse. Ideene om hva begrepene betyr er forskjellige på tvers av landegrensar, de skifter over tid og endres i forhold til ulike politiske strømninger (Carlbom, 2003; Dahlström, 2004; Grönvik, 2007).

I forskning, politiske dokumenter og statistikk er det flere ulike forståelser av hvem som defineres som innvandrer og hvem som er målet for integreringspolitikk. Innvandrere blir for eksempel i den norske statistikken definert som personer født i utlandet av to utenlandske foreldre. Innvandrer er slik et veldig vidt begrep i den forstand at innvandrere er svært sammensatt gruppe og kommer til Norge av ulike grunner. På samme tid kan innvandrerbegrepet oppleves som for snevert fordi det ekskluderer mennesker som fremdeles er mål for integreringspolitikk. Det kan for eksempel være norskfødte med to utenlandske foreldre. Gjennom de siste tiårene har det derfor kommet opp stadig nye diskusjoner rundt definisjoner, begreper og kategoriseringer av innvandrere. Inntil 2008 ble for eksempel begrepet «*innvandrerbefolkningen*» brukt i Norge for å favne både innvandrere og deres norskfødte barn. Det viste seg å være en problematisk kategori, først og fremst fordi norskfødte

barn av innvandrerforeldre ikke er så lik sine foreldre at det er hensiktsmessig med en samlet statistisk gruppering. I tillegg ble kategorien i dagligtalen omgjort til å brukes synonymt med innvandrere. Mange norskfødte med innvandrerforeldre oppfattet betegnelsen som ekskluderende. Videre ble det et poeng å løsrive dem fra sekkebetegnelsen «*innvandrerbefolkning*» fordi disse personene er født og oppvokst i Norge og vil dermed ha andre forutsetninger for å klare seg i utdanningssystem og arbeidsliv. Lignende diskusjoner ble ført i forbindelse med avviklingen av begrepene første- og andregenerasjonsinnvandrere i 2001. «*Andregenerasjonsinnvandrere*» fremsto ifølge kritikerne som upresist og verdiløst fordi det vektla bare én del i en flerkulturell identitet. Samtidig er det fra et samfunns- og integreringsperspektiv svært viktig og interessant å vite hvordan det går med innvandrernes «etterkommere». Denne gruppen kan være selve «lakmestesten» på hvordan det går med integreringen (Dzamarija, 2008). Derfor lever den statistiske kategoriseringen av første- og andre generasjons innvandrere videre under nye navn som *innvandrere* og *norskfødt av to innvandrerforeldre*. Dette illustrerer at ord er viktige verdibærere. Ord, begreper og diskurs kan både si mye om samfunnsutviklingen og hvilken filosofi, normer og verdier som gjør seg gjeldene (Schmidt, 2010).

I Sveriges offentlige rapporter og opplysningsverk publisert etter 1997 unngås det i det hele tatt å bruke ordet innvandrere. Innvandrerbegrepet blir sett på som utdatert, stigmatiserende og en misvisende samlebetegnelse på en svært heterogen gruppe. I rapporter fra Sverige snakkes det i stedet om utenlandsfødte og svenskfødte. Sverige har også, til forskjell fra Norge og Danmark, valgt å ikke måle utdanningsnivå eller tilknytning til arbeidsmarkedet med utgangspunkt i hvor personen kommer fra. Av denne grunn er det ikke mulig å si noe om ulikheter mellom innvandrere fra enkeltland. Begrunnelsen for dette er å unngå stigmatisering av enkelte innvandrergrupper. Kritikken som rettes mot Sveriges strategi er imidlertid at statistikk og forskning da mister viktig informasjon som for eksempel hva årsaken for migrasjonen kan ha å si for innvandrers utdannings- og sysselsettingsnivå (Pettersen & Østby, 2013). Danmark er det landet som er minst opptatt av å endre språkbruk og gamle kategoriseringer. Danmark deler, som nevnt, enda verden inn i vestlig- og ikke vestlige innvandrere. Innvandrerbefolkningen blir også omtalt som nydanske, et begrep det er knyttet sterk politisk symbolverdi til. Siden Norge, Sverige og Danmark til en viss grad bruker ulike benevelser og kategoriseringer av innvandrere vil det også bli en viss blanding av begreper i avhandlingen. Hovedregelen vil likevel være at jeg bruker de rådende norske ord, begreper og kategoriseringer utarbeidet av SSB. Men i redegjørelse av de enkelte landene vil jeg, der det er naturlig, bruke deres egne ord og inndelinger av ulike innvandrergrupper. Det samme vil gjelde når personer med funksjonshemming omtales i de ulike landkontekstene.

Sammenlignet med å bli definert som innvandrere er funksjonshemming på sin side en begrensning mer enn en demografisk karakteristikk. Det finnes ingen entydig, konsekvent definisjon eller metode for å klassifisere personer med funksjonshemming. Grönvik (2007) gjør rede for minst fem ulike definisjoner som er vanlige å bruke når en person blir kategorisert som funksjonshemmet; funksjonell, relativ/miljøavhengig, sosial, administrativ og subjektiv. 1) *Funksjonell definisjon* fokuserer på en persons funksjonelle begrensninger. Ved å «sjekke ut» en persons funksjoner og fremtoning blir noen klassifisert til å ikke ha noen funksjonshemming og andre som funksjonshemmede. 2) *Relativ eller miljørelatert definisjon* ser funksjonshemming som et samspill mellom personen med funksjonshemming og samfunnets manglende tilpasninger. Det betyr at en person med funksjonshemming bare er funksjonshemmet når omgivelsene er utilgjengelige. 3) *Sosial definisjon* vektlegger de sosiale hindrene som stenger mennesker med funksjonshemming

ute fra fullt ut å delta i samfunnet. Etter denne definisjonen handler funksjonshemming om utestengelsesbarrierene uten relasjon til personen som har funksjonshemmingen. 4) *Administrativ definisjon* definerer en person som funksjonshemmet fordi han eller hun mottar stønad eller hjelpemidler som velferdsstaten tilbyr personer med funksjonshemming. 5) *Subjektiv definisjon* fokuserer på individet og den subjektive oppfatningen av om de ser på seg selv som funksjonshemmet eller ikke. I denne avhandlingen vil først og fremst den subjektive definisjonen av funksjonshemming være fremtredende gjennom arbeidsmarkedsstatistikken. Samtidig vil både en administrativ og relasjonell forståelse av funksjonshemming gjøre seg gjeldende når velferdsordninger og funksjonshemmedes posisjon i stønadssystem og arbeidsliv analyseres. Hvordan funksjonshemming blir definert har, som på innvandringsfeltet, betydning for hva vi måler, hva statistikkene viser og hvilke resonnement og konklusjoner samfunnet kommer frem til. Funksjonshemming betyr ulike ting i ulike studier, og det er et spekter av definisjoner som er utarbeidet for å være relevant i ulike sammenhenger. Så når det spørres om *hvem som er funksjonshemmet? Hvem som bestemmer om en person er funksjonshemmet? Når kategoriseres en person som funksjonshemmet? Og hvor mange personer med funksjonshemming som er i jobb eller utenfor arbeidslivet?* så finnes det altså en rekke ulike svar på disse spørsmålene. Jan Tøssebro (2012) illustrerer forskjellene mellom land ved hjelp av tall fra Eurostat (2001). Statistikken viser at antall funksjonshemmede som mottar uføre og sykepenger er mindre enn 3 prosent i Italia og Hellas, men nesten 10 prosent i Danmark og mer enn 12 prosent i UK. Det er ikke dermed sagt at Italia og Hellas verken har mindre forekomst av personer med funksjonshemming eller at flere arbeider og klarer seg uten offentlig støtte. Forskjellene kan godt ha metodologiske forklaringer, og særlig hva gjelder OECDs tall som er basert på undersøkelser som til dels bruker svært ulike definisjoner. Dette eksempelet illustrerer også kompleksiteten ved å sammenligne statistikk over landegrenser i komparative studier.

Ulike klassifiseringer og inndelinger bidrar også til å styre resonnementer og holdninger. På denne måten er diskusjonene og kampen om definisjonsmakt rundt ulike begreper i denne avhandlingen interessant i seg selv. Samtidig viser det at korrekt språkbruk innenfor innvandrings- og funksjonshemmingsfeltet er et komplisert tema. Ytterligere komplisert blir det i komparative studier der andre lands definisjoner og kategoriseringer også må tas i betraktning. Hvem som for eksempel defineres inn i arbeidsstyrken og hvem som defineres ut avhenger både av politiske strategier og statistiske definisjoner. Slik er det viktig, særlig ved sammenligning over landegrenser, å være klar over at ulikheter i kategorisering også gir seg utslag i hva statistikken måler og dermed hva forskning viser. Videre er det viktig å presisere at en korrekt språkbruk og likhet i definisjoner må balanseres i forhold til å kunne forenkle virkeligheten slik at det blir mulig å måle og sammenligne på tvers av land – og over tid.

2.2 Sammenligne statistikk på tvers av landegrenser

For å kunne gjøre internasjonale sammenligninger er man avhengig av at dataene fra de ulike landene faktisk er sammenlignbare. Dette betyr at dataene må være harmonisert, altså at definisjonene som brukes må være de samme (Pettersen & Østby, 2013). Det er blitt gjort mange forsøk på å få til dette både i Skandinavia og internasjonalt. EU har vært en særlig aktiv aktør i å harmonere de statistiske måleinstrumentene mellom de europeiske landene. Dette har vært en langvarig prosess som stadig søker å finne frem til indikatorer som skal gjøre nasjonale data mer

sammenlignbare. I Stockholm-programmet for “*freedom, security and justice*” (2010-2014) etterlyses det for eksempel:

“development of core indicators in a limited number of relevant policy areas (e.g. employment, education and social inclusion) for monitoring the results of integration policies in order to increase the comparability of national experiences and reinforce the European learning process” (European Council, 2010).

Som jeg kommer nærmere inn på senere i avhandlingen er det å utarbeide et felles indikatorsystem et viktig virkemiddel EU tar i bruk for å forme en felles politikk og politisk læring mellom landegrensene. På tross av iherdig innsats for harmonisering finnes det imidlertid ennå svakheter og ulike problemer knyttet til å sammenlikne statistikk på tvers av land. Det er likevel noen statistiske kilder som egner seg bedre til dette formålet enn andre.

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) gjennomføres i alle de tre skandinaviske landene og er deres nasjonale bidrag til internasjonale Labour Force Surveys. Emner, svarkategorier, definisjoner osv. fastsettes på EU nivå slik at undersøkelsene kan brukes både overordnet og på detaljerte sammenligninger av arbeidsmarkedsforhold. Norge, som står utenfor EU, gjennomfører også AKU, og kan dermed inngå i komparative studier som benytter data fra Labour Force Surveys. OECDs employment outlooks benytter også statistikken fra EU-LFS. Dette betyr at *EU Labour Force Survey* er den best egnede datakilden for å sammenligne nasjonale likheter og forskjeller hva angår forhold på arbeidsmarkedet.

Statistisk sentralbyrå, Statistiska centralbyrån og Danmarks statistik følger alle i hovedsak de anbefalinger som Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har gitt for utarbeiding av arbeidsmarkedsstatistikk. I tillegg til å delta er de skandinaviske landene også forpliktet til å oppfylle de krav som Eurostat setter til innholdet i Arbeidskraftundersøkelsen (Næsheim & Sandvik, 2012). På bakgrunn av disse anbefalingene og kravspesifikasjoner opererer de ulike landene med disse definisjonene i sine Arbeidskraftundersøkelser (AKU):

- *Sysselsatte (Norsk og Dansk AKU)* er personer i alderen 15-74 år som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Videre regnes de som er i førstegangs militærtjeneste som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte, i motsetning til personer på andre typer tiltak, kvalifiserings- eller aktiveringstiltak, hvor det bare utbetales stønad eller lignende.
- *Sysselsatte (Svensk AKU)* personer i alderen 15-74 år som utførte noe arbeid enten som lønnet arbeidstaker eller eget foretak samt ulønnede medhjelpere i foretak tilhørende medlem av samme hushold. Som sysselsatte klassifiseres også personer som deltar i visse arbeidsmarkedspolitiske program som for eksempel offentlig skyddad arbete, Samhall, start av näringsverksamhet eller anställning med lönebidrag eller anställningsstöd (Öhrström & Sandberg, 2017).

- Arbeidsledige(Norsk og Dansk AKU) er personer uten inntektsgivende arbeid som forsøkte å skaffe seg lønnsarbeid i løpet av de siste fire ukene og som er i stand til å arbeide i løpet av referanseuka eller de to neste ukene. Arbeidsledigheten regnes i prosent av arbeidsstyrken. Arbeidsledige ifølge AKU må ikke forveksles med registrerte arbeidsledige, som NAV (Norge) gir tall for. Tallene fra AKU inkluderer også arbeidsledige som ikke registrerer seg hos NAV, noen av dem som går på arbeidsmarkedstiltak og noen av de yrkeshemmede.
- Arbeidsledige (Svensk AKU) defineres som i Norge og Danmark, men siden 2007 har også heltidsstuderende blitt regnet inn som arbeidsledige. Jeg vil komme nærmere inn på hva motivene bak og konsekvensene av en slik måte å registrere ledighet på kan være i landkapittelet om Sverige (jf. kap. 8).
- Arbeidsstyrken er summen av sysselsatte og arbeidsledige, dvs. personer med tilknytning til arbeidsmarkedet, eller den delen av befolkningen som befinner seg i yrkesaktiv alder og er kategorisert som tilgjengelige for arbeidsmarkedet (omtales ofte som de yrkesaktive).
- Personer utenfor arbeidsstyrken er personer som verken er sysselsatt eller arbeidsledige. I internasjonal sammenheng omtales denne gruppen gjerne som *inactive*. Det var ca. 700 000 personer eller om lag 22 % i alderen 15-64 år som sto utenfor arbeidsstyrken i Norge i 2010. De største gruppene blant personer i alderen 20-66 år som står utenfor arbeidsstyrker er uførepensjonister og førtidspensjonister, etterfulgt av personer under utdanning. Den minste gruppen er «hjemmearbeidende» med familieforsørgelse (Næsheim & Sandvik, 2012). I Sverige vil personer under utdanning slå ut i arbeidsledighetsstatistikken og blir ikke regnet inn i andelen av befolkningen som står utenfor arbeidsstyrken. Dette bidrar til at ledighetsstatistikken i Sverige til en viss grad kan fremstå som «kunstig» høy, særlig hva angår ungdomsledighet.

AKU leverer månedlig/kvartalsvis/årlig tabeller til Eurostat, OECD, ILO og IMF, samt til nordisk årbok. De mer internasjonale statistikkbankene er derfor også av interesse for å kunne beskrive og sammenligne Sverige, Danmark og Norge med hverandre, også sett i en mer internasjonal sammenheng. I tillegg til EU-LFS vil *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) være av særlig interesse samt European Social Statistics (ESS). EU-SILC tilbyr to ulike tilganger på data: 1) tverrsektoriell informasjon på variabler som inntekt, fattigdom, sosial eksklusjon og andre levekårsrelatert informasjon. 2) longitudinale data som viser hvordan individuelle data endres over tid, observert periodevis over fire år. EU-SILC baserer ikke undersøkelsene sine på et felles spørreskjema, men på ideen om et felles rammeverk. Rammeverket representerer en harmonisert liste over hva som årlig skal rapporteres til Eurostat og hva som skal måles hvert fjerde år (Eurostat, 2014). Det er viktig å huske på at EU-LFS og EU-SILC bare registrerer mennesker som bor i private hushold. Målingene inkluderer altså ikke personer som lever i bofellesskap eller andre typer institusjoner.

Eurostat migration statistics: Av flere grunner kan det antas at svarprosenten hos innvandrere er lavere enn ellers i befolkningen. Årsaken til dette kan være språkproblemer, vanskeligheter med å forstå undersøkelsens formål, dårlig kommunikasjon med intervjuer og problemer med å svare på spørsmålene som stilles. Innvandrere kan også være mer tilbakeholdne med å gi informasjon

sammenlignet med befolkningen for øvrig grunnet en frykt for at deres svar kan påvirke deres oppholdsstatus i landet. Det kan være grunn til å tro at den laveste svarprosenten representerer nylig ankomne eller innvandrere som er dårlig integrert med svak språkkunnskap. Siden det nettopp er innvandrerne med de største utfordringene som gjerne faller utenfor statistikken er det en viss sjanse for at undersøkelsene tegner et mer optimistisk bilde av innvandreres situasjon enn det som i virkeligheten er tilfellet (Eurostat, 2011).

Data som sier noe om sosial sikkerhet er hentet fra *Social Protection Statistics* (ESSPROS). ESSPROS er et statistisk observasjonsinstrument som tillater internasjonale sammenligninger av nasjonale administrative data som måler grad av sosial sikkerhet. Sosial sikkerhet defineres som all investering staten gjør via offentlig og private aktører for å lette byrden på den enkelte ut fra et definert sett av risikoer og behov. Risiko- og behovsindikatorerne er knyttet til sykdom og helse, funksjonshemming, alder, etterlatte, arbeidsledighet, bolig og sosial eksklusjon (Eurostat, 2012). Mer makroorientert statistikk som for eksempel sosial sikkerhet, utgifter knyttet til ulike velferdsordninger og arbeidsmarkedstiltak vil bli nærmere gjennomgått i de ulike landkapitlene der landenes politikk rettet mot de forskjellige målgruppene sammenlignes.

Dette kapitlet vil i første rekke redegjøre for hvem innvandrergруппene og de funksjonshemmede er i de skandinaviske landene, og disse gruppenes deltakelse og tilknytning til arbeidsmarkedet. Min studie handler om deltakelse og tilknytning til arbeidslivet i de skandinaviske landene, men outcomes hva angår utdanning vil også berøres da dette har stor betydning for sysselsettingsbildet som tegnes. Den sammenlignende statistikken når det gjelder personer med funksjonshemming vil være rettet mot utviklingen fra 2002 og fremover siden det var først da tilleggsundersøkelsene om funksjonshemmede på arbeidsmarkedet startet.

2.3 Hvem er innvandrerne?

Hvem innvandrerne er, deres alder, utdanning og hvilken bakgrunn de kommer fra vil ha betydning for integrasjonspolitikken, inkluderingsstrategier samt den enkeltes forutsetninger for å komme inn på det skandinaviske arbeidsmarkedet. Det er derfor et viktig poeng å ha informasjon om type innvandring og hva som er årsaken til migrasjonen når politiske strategier, virkemidler og resultater (outcomes) på tvers av landegrenser skal sammenlignes og tolkes.

Ulikheter mellom innvandrerbefolkningen og mennesker som er født i landet kan i den første fasen skyldes det faktum at det er vanskelig å være ny i et land man ikke kjenner. Manglende sosiale nettverk, dårlig kjennskap til samfunnskonteksten og de dominerende sosiale normer dominerer gjerne startfasen av en migrasjonstilværelse (Valenta, 2008). Hvordan fungerer arbeidslivet? Hva kan det offentlige hjelpeapparatet bidra med? Hvem og hvor skal man henvende seg til med hvilke spørsmål? Dette kan være komplekse spørsmål å finne svar på i en kontekst som ikke kjennes familiær. Å forstå både de samfunnsmessige og sosiale mekanismene som gjør seg gjeldende tar tid. Dette er også mye av årsaken til at innvandreres skår på såkalte integreringsindikatorer og outcomes gjerne blir bedre etter en viss botid. På samme tid har også deres bakgrunn fra hjemlandet en del å si for hvor godt rustet personen er for deltakelse og integrasjon i det nye landet. Strukturelle forskjeller som for eksempel kvalitet på skolesystemet, helse- og velferdssystem og type arbeidsmarked i landet migranten flyttet fra vil ha betydning for hvordan innvandreren tar seg frem i det landet han eller hun kommer til. Det samme kan bakgrunnen for og årsaken til at man har

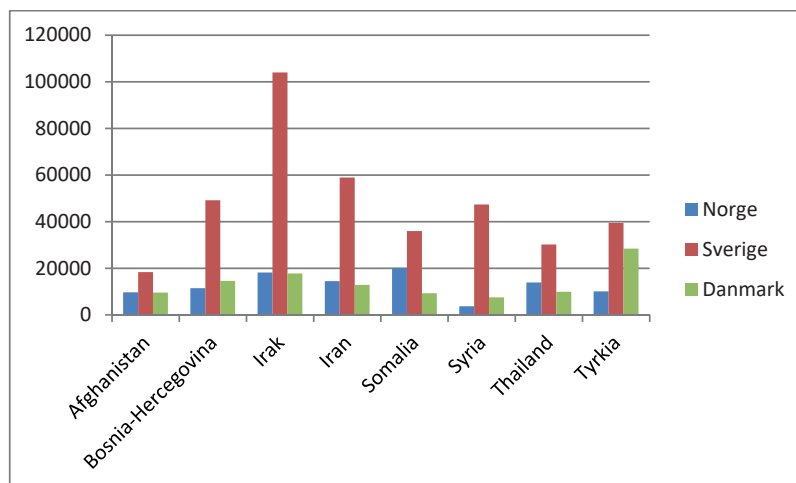
flyttet til et nytt land. En arbeidsmigrant har gjerne en jobb som venter på dem i ankomstlandet, mens situasjonen er ganske annerledes for mennesker som kommer på grunnlag av flukt og humanitære grunner. Hvilket land innvandrerne kommer fra og hvor godt infrastrukturen der har vært påvirker også hvor lett eller vanskelig det vil være å bli integrert i landet de kommer til.

Innvandringen til de skandinaviske landene har fra 1970 og 80-tallet vært dominert av arbeidsinnvandring fra Norden og Europa for øvrig. Utover 1990-tallet snudde denne trenden og innvandrerne har i økende grad kommet fra utenfor Europa og det som tidligere ble omtalt som ikke-vestlige land. I Danmark brukes, som nevnt, fortsatt termene vestlige og ikke-vestlige innvandrere, mens både Norge og Sverige har gått bort fra denne benevnelsen. I Sverige snakker man om *utomeuropeiske invandrare*, mens Norge skiller mellom EU/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand som landgruppe 1, og Asia, Afrika, Latin-Amerika, Tyrkia, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS som landgruppe 2. Likevel er det Norge og Danmark som harmonerer best når det er snakk om definisjon av innvandrere i statistikken. SSB og DKS definerer innvandrere som: *en person som er født utenfor landet av to utenlandske foreldre, og som ved et tidspunkt har immigrert til Norge eller Danmark*. Til forskjell definerer Sverige innvandrere som utenlandsfødte, dvs. *en person som bor i Sverige som ikke var født i Sverige*. Denne definisjonen favner mer enn den norske og danske definisjonen siden den også inkluderer personer som har foreldre som ble født i Sverige (Pettersen & Østby, 2013). De ulike definisjonene på hvem som regnes som innvandrere bidrar til at det kan være problematisk å sammenligne innvandrerbefolkningen fordi innvandregruppen som måles er ulikt sammensatt. Av samme grunn kan de ulike definisjonene bidra til at det er vanskelig å få til en korrekt sammenligning av politiske outcomes knyttet til for eksempel grad av deltakelse i arbeidsmarkedet eller utdanning. Det er altså viktig å være oppmerksom på statistikkens begrensninger, men samtidig gjøre nytte av informasjonen som tross alt ligger i det statistiske materialet. Med dette i minnet vil jeg sammenligne de skandinaviske landenes innvandrerbefolkning og deres tilknytning til utdanning og arbeidsliv.

Danmarks statistikk gjennomfører hvert år en kartlegging av innvandrerbefolkningen i Danmark. I 2016 hadde de for første gang med en komparativ del som beskriver innvandrerbefolkningen i de tre skandinaviske landene. Også Statistiska Centralbyrån har stilt data om innvandreres fødeland til disposisjon for denne komparative undersøkelsen. Statistikken viser at i 2014 er 17 prosent av befolkningen i Sverige født i utlandet. I Norge og Danmark er de tilsvarende andelen henholdsvis 15 og 11 prosent. Videre har Sverige den største andelen av utenlandsfødte som er født, i det danskene omtaler som ikke-vestlige land. 1. januar 2016 bodde det 1.066.871 personer i Sverige fra denne landkategorien, noe som tilsvarer 10,8 prosent av befolkningen. Til sammenligning bodde det 388.178 personer i Norge og 341.650 personer i Danmark, som var født i et ikke-vestlig land, som tilsvarer henholdsvis 7,4 prosent av befolkningen i Norge og 6,0 prosent av befolkningen i Danmark (Danmarks statistikk, 2016). Av innvandrere fra landgruppe 2 er det særlig innvandring fra Afghanistan, Bosnia-Hercegovina, Irak, Iran, Somalia, Syria, Thailand og Tyrkia som har hatt betydning for Norge, Sverige og Danmark. I Norge utgjør den største gruppen av innvandrere fra landgruppe 2 personer fra Somalia. Den største gruppe av utomeuropeiske utlandsfødte i Sverige består av personer født i Irak. I Danmark kommer den største gruppen av ikke-vestlige utlandsfødte fra Tyrkia, og kan stort sett defineres som arbeidsinnvandrere. Sammenlignet med Norge og

Danmark er det Sverige som tar imot flest asylsøkere, og har gjort dette over lang tid (Pettersen & Østby, 2013).

Figur 3: Utvalgte innvandrergupper (20-64 år) fordelt etter fødeland. Norge, Sverige og Danmark, 2014. Antall



Kilde: Bjerre, Motensen & Dreschner (2016)

Hvem som kommer til hvilket land påvirkes ikke kun av uroligheter i verden, men også av økonomiske konjunkturer, migrasjonspolitikk og regelverk (Brekke, 2011). Migrasjonsstrømmen til Sverige har endret seg fra å være preget av arbeidsinnvandring fra andre nordiske land og Europa på 70- og 80-tallet til i økende grad å være et mottakerland for flyktninger og familiegjenforening gjennom 90-tallet og utover 2000-tallet. I perioden 1980 til 2009 var 40 prosent av de utenlandsfødte som fikk oppholdstillatelse i Sverige flyktninger eller deres familiemedlemmer (Migrationsverket, 2010). Det samme bildet tegner seg både i Norge og Danmark, men i en vesentlig mindre skala. Ser vi på innvandrerstrømmene til Norge så har landgruppe 1 holdt seg relativt stabil mens landgruppe 2 har økt kraftig fra 1990-tallet og utover. Spesielt stor økning har det vært av innvandrere som kommer fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Samtidig har utvidelsen av EU mot øst i 2004 bidratt til en stor tilstrømming av arbeidsinnvandrere (Pettersen og Østby, 2013). Danmark har utover 2000-tallet innført en svært streng innvandringspolitikk og fra år 2000 til 2006 minket asylsøknadene med 85-90 prosent (Øverbye, 2010). Sverige har hatt en mer humanistisk tilnærming til innvandring og peker seg særlig ut som et mottakerland av asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente fra inngangen til 90-tallet og fremover.

Sammenlignet med Sverige utgjør innvandring av humanitære grunner og familiegjenforening altså en lavere prosentandel av innvandrersstrømmen til Norge og Danmark. Også i et mer internasjonalt lys er Sverige et betydelig mottakerland for asylsøkere. Gjennom de seneste årene har Sverige vært ett av de fem største mottakerlandene i EU. Sveriges andel av asylsøkere har variert mellom 8 og 12 prosent, og er betydelig større enn Sveriges andel av befolkningen i EU. I 2007 ble nesten annenhver irakisk asylsøknad som kom til Europa levert til Sverige. Av de som søkte asyl i Sverige

i perioden 2001-2006 fikk mellom 33 og 45 prosent oppholdstillatelse. I denne perioden gav Sverige omtrent like mange oppholdstillatelser i første instans som Tyskland og Storbritannia. Som ett av få land i Europa har dessuten Sverige, i samarbeid med FNs flyktningorgan UNHCR, årlig tatt imot ca. 1900 kvoteflyktninger. Innvandringen til Sverige speiler dermed i stor utstrekning verdens konflikter med innvandring fra Balkanlandene, Irak og Somalia – og de senere årene også fra Afghanistan, Iran og Syria (Migrationsverket, 2010).

Når det kommer til andre grupper av innvandrere, og innvandrere fra samme gruppe, finnes det også ulikheter mellom de skandinaviske landene. For eksempel kom det et stort antall arbeids- og familieinnvandrere fra Pakistan og Tyrkia til Norge og Danmark på 70-tallet (som kan sammenlignes med arbeidsinnvandringen fra Finland til Sverige). Dette er i dag en etablert gruppe innvandrere med lang botid og barn som har vokst opp i Skandinavia. I Sverige derimot er gruppen av pakistanske innvandrere relativt ny og mange av dem er mannlige studenter, mens den tyrkiske innvandregruppen i Sverige består av politiske og religiøse flyktninger (Pettersen & Østby, 2013). Også den mer internasjonale konteksten viser at det finnes relativt store variasjoner i hvem innvandrene er i de ulike OECD landene. I Storbritannia handler migrasjon først og fremst om arbeidsinnvandring. Innvandring av humanitære grunner er svært lav, og en relativt liten andel kommer til landet for familiegjenforening. USA har på sin side ganske lav arbeidsinnvandring mens den største andelen innvandrere kommer på grunn av familiegjenforening (OECD, 2014)

I 2010-11 var et gjennomsnitt på 80 % av innvandrene i OECD i arbeidsfør alder (15-64 år), 13 % var over 64 år og 6 % var under 15 år. Innvandrene er altså generelt overrepresentert innenfor det som regnes som den yrkesaktive aldersgruppen, i gjennomsnitt 80 prosent sammenlignet med 66 prosent av personer født i landet. Aldersgruppen mellom 25 og 44 år er aller størst, særlig gjelder det for de skandinaviske landene og UK. Her utgjør denne aldersgruppen mer enn halvparten av den utenlandsfødte befolkningen i arbeidsfør alder (OECD, 2015). Det vil si at innvandrerbefolkningen i stor grad består av unge mennesker med mange år foran seg i det landet de kommer til.

2.4 Innvandreres tilknytning til arbeidslivet

Å være tilknyttet arbeidslivet har avgjørende betydning for en persons levekår og grad av sosial inkludering. Som innvandrer er arbeid en særlig viktig integreringsarena som gir økte muligheter til å lære språk, opparbeide sosial kapital og nye nettverk (Valenta, 2008).

Statistikken viser imidlertid systematiske og vedvarende lavere sysselsettingsrater og høyere ledighetstall for innvandrere sammenlignet med befolkningen for øvrig i alle de skandinaviske landene – også blant innvandrere med lang botid i landene. Disse ratene har holdt seg temmelig stabilt de siste 20 årene. I Norge var for eksempel sysselsettingsgraden i 1991 blant innvandrere i alt på 44 prosent mot 55 prosent i hele befolkningen, et avvik på 11 prosentpoeng. I 2009 lå sysselsettingsgraden på henholdsvis 61 prosent og 70 prosent, et avvik på ni prosentpoeng. For å nå målet om like stor sysselsetting blant innvandrere som resten av befolkningen i Norge, må 32 600 flere innvandrere komme i jobb (NOU 2011:14). I perioden mellom 1989-2009 har ikke arbeidsledigheten i Norge oversteget 5 prosent, men innvandrene har hatt en ledighet som har vært om lag dobbelt så høy eller mer i hele perioden (Tronstad, 2009). Arbeidsledige innvandrere har

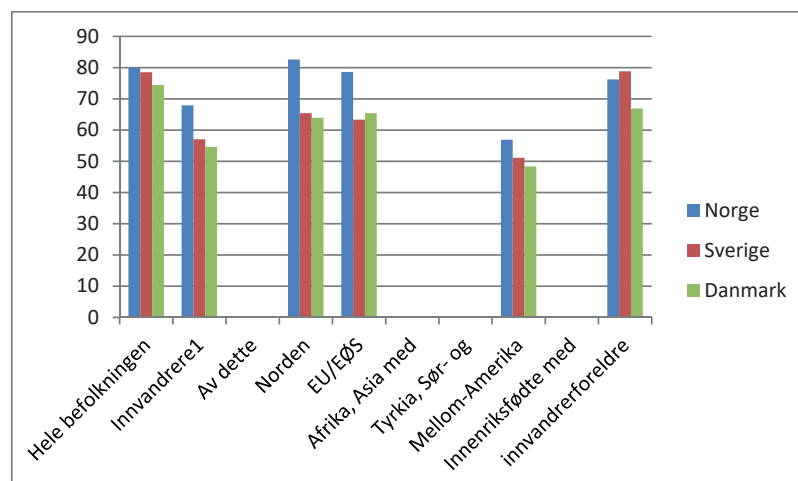
også lengre ledighetsperioder sammenliknet med den øvrige befolkningen (Kvinge & Djuve, 2006; Midtbøen & Rogstad, 2012). I perioden 1989-2010 har det relative arbeidsledighetsnivået mellom innvandrere og den øvrige befolkningen vært temmelig stabil, men konjunktorene har hatt noe større utslag for innvandrere enn for befolkningen ellers.

Undersøkelser gjennomført av SCB (2009) som viser sysselsettingsgrad fra 1987-2009 fremgår det tydelig at de utenlandsfødte ble hardt rammet av den økonomiske krisen på 1990-tallet. På midten av 1990-tallet var forskjellen på sysselsettingsgraden for innenlands- og utenlandsfødte på 20 prosentpoeng. Utover 2000-tallet har forskjellen minsket, men sysselsettingsgapet er fortsatt betydelig. Rangordningen mellom sysselsatte og arbeidsløse er gjennomgående den samme, selv når en ser bort fra krisen på 1990-tallet. I april 2005 ble det gjennomført en EU-tilpasning av SCBs arbeidskraftundersøkelse. Dette bidrar til at resultatene etter 2005 ikke er helt sammenlignbare med de tidligere undersøkelsene. Dermed kan det være vanskelig å tolke endringene i statistikken etter dette tidspunktet samt å gjøre sammenligninger bakover. Hvor mye av endringene som skyldes omleggingen er vanskelig å si noe sikkert om. Likevel er det mye som tyder på at uansett konjunktur lykkes de utenlandsfødte betydelig dårligere på det svenske arbeidsmarkedet sammenlignet med befolkningen ellers.

Også i Danmark er det store forskjeller mellom sysselsettingsfrekvensen mellom innvandrere og befolkningen ellers. Sysselsettingsratene blant ikke-vestlige innvandrere i alderen 25-64 år var 49 prosent i 2014. Det er 14,5 prosentpoeng lavere enn sysselsettingsfrekvensen hos ikke-vestlige etterkommere og litt mer enn 28 prosentpoeng lavere enn blant personer med dansk opprinnelse. Sysselsettingsfrekvensen falt i perioden 2009 til 2011, mens ratene har holdt seg noenlunde stabile fra 2011 til 2014 (Integrationsanalyse, 2015). Tallene viser at situasjonen på arbeidsmarkedet bedrer seg for innvandrernes etterkommere, men at det likevel eksisterer et stort gap i sysselsettingsfrekvensen mellom ikke-vestlige innvandrere og personer født i Danmark. Statistikken indikerer også at innvandrere er mer utsatt for konjunktursvingninger siden sysselsettingsfrekvensen gikk ned etter finanskrisen i 2008 (Danmarks statistikk, 2016).

Forskning og statistikk fra de skandinaviske landene er altså entydige i at innvandrere har en svakere kobling til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig i Norge, Sverige og Danmark. I tillegg viser statistikken at enkelte innvandrergrupper har større vanskeligheter på arbeidsmarkedet enn andre innvandrergrupper (Bratsberg et al., 2011). Dette gjelder særlig innvandrere fra Afrika og Asia. I forhold til arbeidsmarkedet er det generelle bildet at arbeidskraftsinnvandrerne etablerer seg raskt på arbeidsmarkedet, mens mennesker som kommer til landet som flyktninger har større vanskeligheter. Dette kommer tydelig frem i figuren nedenfor som viser sysselsettingsandeler blant innvandrere 25-64 år i Norge, Sverige og Danmark etter landbakgrunn.

Figur 4: Andel registrerte sysselsatte 25-64 år. Norge, Sverige og Danmark, 2011. Prosent¹



¹Utenlandsfødte for Sverige. Arbeidsmarkedsstatistikk: Statistisk sentralbyrå; Statistiska centralbyrån; Danmarks statistik (2011)

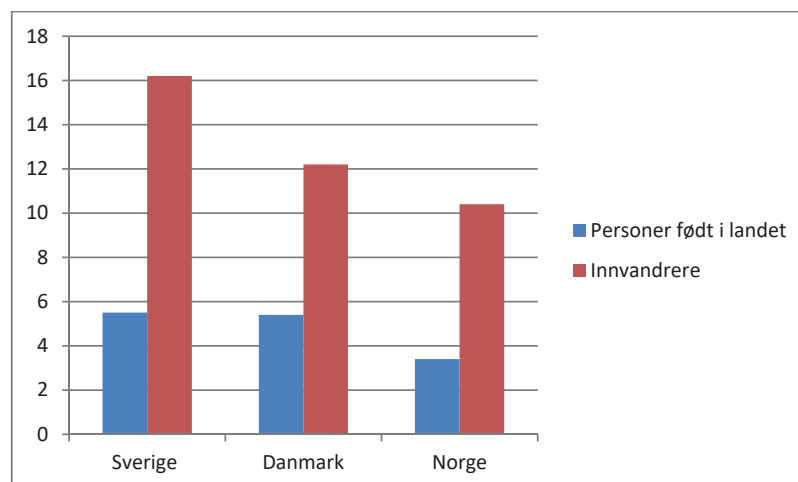
Det går altså et klart skille mellom innvandrerne fra Norden/EU og innvandrere fra landgruppe 2. I Norge er sysselsettingsandelen høyest blant innvandrere fra de nordiske landene med 74,6 prosent, mens innvandrere fra Afrika har den laveste andelen sysselsatte med 45,3 prosent. Fokuseres det på enkeltland kommer det likevel frem store variasjoner. Innvandrere med landbakgrunn fra Polen, Chile, Bosnia-Hercegovina og India har alle høye sysselsettingsandeler. Innvandrere fra Polen er i all hovedsak arbeidsinnvandrere, mens innvandrere med landbakgrunn fra Sri Lanka og Chile er innvandrere med lang botid i Norge og dette kan være forklarende for deres høyere sysselsettingsfrekvens. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere med landbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan, som også er grupper med kortest botid i Norge. De tre sistnevnte gruppene består først og fremst av flyktninger og familiegjenforente som er ankommet etter år 2000. Innvandrere fra Norden, Vest-Europa ellers og EU-land i Øst-Europa har høyere sysselsetting enn snittet i Norge (NOU 2011:14). I Danmark er situasjonen tilsvarende. Det er stor forskjell på arbeidsdeltakelsen blant de forskjellige innvandringsgruppene, hvor særlig kvinner fra Somalia, Afghanistan, Tyrkia og Irak skiller seg ut med lav sysselsettingsrate. Tidligere undersøkelser har vist at ikke-vestlige innvandrere, særlig kvinner, også i mange danske kommuner utgjør den største andelen av ledige i de såkalte matchgruppene 4 og 5 (ikke parate arbeidssøkere) (LG Insight). Selv om deres situasjon bedrer seg over tid slår statistikken dårligere ut for enkelte grupper av innvandrere selv etter relativt lang botid i Norge og Danmark. Dette gir også utslag i arbeidsledighetsstatistikken der de med lavest sysselsettingsgrad naturlig nok også topper ledighetstallene. Innvandrere fra landgruppe 2 er altså de innvandrerguppene som har størst vanskeligheter med å etablere seg på det skandinaviske arbeidsmarkedet. Det er også innvandrere fra denne gruppen som er overrepresentert i yrker med lave krav til utdanning (NOU 2011:14).

Som tidligere nevnt skiller Sverige ikke ut innvandrergupper i sin arbeidsmarkedsstatistikk, men det kan tenkes at bildet som tegner seg i Norge og Danmark også er overførbart til Sverige. Et innblikk

i Sveriges mer generelle statistikk på innvandreres arbeidstilknytning viser at i 2016 var sysselsettingsgraden til utenlandsfødte 68,4 prosent, sammenlignet med 84,8 prosent blant personer født i landet. Sysselsettingsgraden for hele befolkningen lå på 81,2 prosent ved utgangen av 2016. De seneste ti årene har sysselsettningsgraden økt for både innenlandsfødte og utenlandsfødte, men gapet mellom de to gruppene har blitt stående (Migrationsinfo 2017).

Danmarks statistikk (2016) har i sin komparative undersøkelse hatt mulighet til å identifisere arbeidstilknytning etter landbakgrunn, også for Sverige. I alle de skandinaviske landene har landgruppe 2, utenomeuropeiske eller ikke-vestlige utenlandsfødte den laveste tilknytningen til arbeidsmarkedet. Den seneste utviklingen viser at av denne kategorien innvandrere er tilknytningen til arbeidsmarkedet lavest blant menn i Danmark med 55 prosent. I Sverige ligger arbeidstilknytningen for denne kategorien litt over 59 prosent, mens den ligger på 64 prosent i Norge. På tross av lavest andel menn i arbeid i Danmark er graden av forskjell mellom utenomeuropeiske innvandrere og menn født i landet størst i Sverige. I Sverige er forskjellen 24 prosentpoeng, i Danmark 23 prosentpoeng, mens den er 19 prosentpoeng i Norge. Det samme bildet tegnes i enda sterkere grad når det gjelder av kvinner fra landgruppe 2 sammenlignet med kvinner som er født i ett av de skandinaviske landene. Kvinner fra utenomeuropeiske land har lavest grad av arbeid i Sverige der forskjellen er 30 prosentpoeng, mens forskjellen er 26 prosentpoeng i Danmark og 24 prosentpoeng i Norge (Danmarks statistikk, 2016). Når det gjelder landgruppe 1 er yrkesdeltakelsen derimot høy både blant menn og kvinner, særlig i Norge. Tall fra OECD Data (2017a) viser også at Norge er blant landene med lavest ledighet blant personer født i utlandet. Dette kan sees i sammenheng med den gunstige økonomiske utviklingen i landet som har vært bedre enn i både Sverige og Danmark. En god økonomisk utvikling øker etterspørselen etter arbeidskraft og tiltrekker flere arbeidsinnvandrere. Ser vi til Sverige og Danmark for sammenlikning var forskjellen i sysselsettingsgraden mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte på henholdsvis 12,1 og 8,5 prosentpoeng. USA og Storbritannia har derimot et mindre avvik enn de skandinaviske landene med 0,6 og 4,5 prosentpoeng – men i begge disse landene er de absolutte sysselsettingsandelene noe lavere enn i Norge, Sverige og Danmark. Arbeidsledigheten i Norge er lav sammenlignet med andre land. Samtidig viser ledighetsstatistikken at innvandrere er overrepresentert blant arbeidsledige. Figuren under viser ledighet blant personer født i landet versus innvandrere i Sverige, Danmark og Norge.

Figur 5: Arbeidsledighet blant personer født i landet versus innvandrere. Sverige, Danmark og Norge, 2016. Prosent



OECD Data (2017a): <https://data.oecd.org/migration/native-born-unemployment.htm#indicator-chart>

Ledighetsforskjellen mellom de som er født i Norge og de utenlandsfødte er ca. 2,8 ganger høyere for utenlandsfødte. I tillegg er den relative forskjellen i ledighet mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte større i Norge enn i for eksempel Storbritannia og USA. Sammenlignet med de skandinaviske landene ligger Norge på nivå med Danmark når det gjelder relativ forskjell på ledighetsnivå mellom innenlands- og utenlandsfødte. Sverige peker seg ut som det landet med størst gap i de relative ledighetsnivåene sammenlignet med Norge og Danmark. Mye av dette kan forklares ut fra Sveriges åpenhet til å ta imot flyktninger og aksept for familiegjenforening, særlig sammenlignet med Danmarks politikk på dette feltet. En stor del av disse innvandrerne er relativt unge, de har kort botid og kommer fra ustabile regioner der utdanning kan være vanskelig å gjennomføre.

2.5 Bakgrunn, utdanning og bransje

Høy utdanning styrker stort sett sjansene for at innvandrere skal komme inn i arbeidslivet i det nye landet. Likevel viser statistikken at innvandrere med høy utdanning deltar mindre i arbeidslivet enn dersom man er født i landet. Dette er gjennomgående i alle EU land, også i Skandinavia. Noe av forklaringen på dette gapet kan tilskrives vanskeligheter med å overføre utdanning fra et land til et annet. Om man for eksempel er utdannet advokat i Syria kan det være problematisk å utføre samme yrke i Norge med andre lover og regelverk. Samtidig er det i flere omganger blitt etterlyst bedre systemer for å kunne for å kunne identifisere hvilke kvalifikasjoner og kompetanse som faktisk er overførbare (OECD, 2009). I dag er disse systemene mangelfulle, og resultatet av dette kan i mange tilfeller bli at innvandrere med solid fagbakgrunn og kompetanse ikke får nyttiggjøre sine kvalifikasjoner. Når innvandrere har utdanning fra det nye landet de bor i øker imidlertid også deres sysselsetningsgrad med 10 prosent (på EU nivå) sammenlignet med innvandrere med høyere

utdanning fra hjemlandet. Likevel viser undersøkelsene at innvandrere med samme kompetanse og utdanning gjennomført i bostedslandet, har lavere sysselsettingsrate enn personer født i landet som de kan sammenlignes med. De er samtidig overrepresentert i arbeid der de er overkvalifisert for jobben. Om vi ser på lavt utdannede innvandrere i EU generelt deltar de i arbeidslivet i like stor grad som personer født i landet med samme utdannelsesnivå, og i enda høyere grad om vi ser på OECD i stort. Lavt utdannede har med andre ord mer sannsynlig en jobb sammenlignet med personer som er født i landet i over halvparten av alle OECD og EU land. I USA har lavt utdannede migranter en arbeidsmarkedsrate som er 18 prosent høyere enn for personer med tilsvarende kvalifikasjoner født i landet (OECD, 2015). Tatt i betraktning at utdanning styrker innvandreres sjanse for å komme i arbeid kan dette virke overraskende. Som avhandlingen vil komme nærmere inn på i de neste kapitlene kan dette fenomenet forklares på flere måter og kan handle om nasjonal kontekst, økonomiske svingninger, diskriminering, velferdsregime, utforming av velferdsordninger og sosial sikkerhet.

Innvandrere, særlig landgruppe 2, er overrepresentert i yrker med lave krav til utdanning og er overrepresentert i yrker som operatører, sjåfører og innen salg og service. Fordelingen på næringer varierer også en del mellom innvandrere og befolkningen ellers der fordelingen innen renhold er spesielt skjev med 5,8 prosent av innvandrere fra Afrika og Asia sysselsatt i denne bransjen, mot kun 0,8 prosent av befolkningen i alt. Videre arbeider 8 prosent av innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. innenfor serveringssektoren mot kun 2 prosent av hele befolkningen (NOU 2011:14). Dette er tall hentet fra den norske konteksten, men det samme gjelder for innvandrere i både Sverige og Danmark.

2.6 Hvem er de funksjonshemmede?

Personer med funksjonshemming er, som beskrevet, også en sammensatt gruppe med ulike funksjonshemninger og ulike behov. Andelen i Sverige som svarer at de har en funksjonshemming har minsket. I 1998 var andelen 17 prosent, mens den i 2008 utgjorde 15,5 prosent av befolkningen mellom 16-64 år. I Norge oppgir 16 prosent av befolkningen at de har en funksjonshemming, og i Danmark er tallet 15,9 prosent av den totale befolkning (Bø & Håland, 2011; Thomsen & Høgelund, 2011) Tallene er resultat av AKU undersøkelsene som utføres i alle de tre landene og baserer seg på definisjonen som brukes av Eurostat i de Europeiske arbeidskraftundersøkelsene. De spurte personene definerer selv om de ser seg som funksjonshemmet. Prosentandelen av de som svarer ja på disse spørsmålene i de ulike landene er så å si like og ligger på opp mot 16 prosent av befolkningen. I Norge, Sverige og Danmark er det flere kvinner enn menn som oppgir at de har en funksjonshemming. De dominerende funksjonsnedsettelsene i de skandinaviske landene er bevegelsesvansker og astma/allergier eller annen type av overfølsomhet. Det er likevel en viss forskjell mellom landene i fordelingen av typer funksjonshemninger som blir oppgitt i spørreundersøkelsene. Sverige har for eksempel en større andel personer med hørselsvansker, diabetes og astma/allergi, mens Norge ser ut til å ha flere som oppgir psykisk lidelse som grunn for nedsatt funksjonsevne (Tøssebro, 2010).

Type funksjonsnedsettelse kan ha noe å si for sysselsettingsgraden. Personer med hørselsvansker, diabetes eller astma/allergi har for eksempel en høy sysselsettingsgrad mens personer som har psykisk lidelse som årsak for sin funksjonsnedsettelse har lave sysselsettingstall (Tøssebro, 2012). I

tilleggsundersøkelsen i AKU går man ut fra folks egne opplysninger om funksjonshemning eller langvarig sykdom. Dette bidrar til at funksjonshemmingsbegrepet blir veldig bredt. Begrepet kan virke for vidt i noen sammenhenger, men det er likevel en svært relevant måte å definere funksjonshemning på når det gjelder arbeidsliv der kun en liten funksjonsnedsettelse ser ut til å minske mulighetene på arbeidsmarkedet. Samtidig betyr det at svært mange som inngår i gruppen av funksjonshemmede kan arbeide uten noen særskilt tilrettelegging, og på ordinære vilkår (Thomsen & Høgelund, 2011).

Ikke uventet er den største andelen av personer med funksjonshemning i aldersgruppen 50-64/66 år. Dette henger naturlig nok sammen med at jo eldre vi blir jo mer vanlig er det at syn, hørsel m.m. svekkes. Risikoen for å få sykdommer eller skader som fører til funksjonshemning øker også med stigende alder. I aldrene 15/16 til 29 år finnes en mindre andel funksjonshemmede enn i øvrige aldersgrupper (Bø & Håland, 2015b). Denne aldersfordelingen av forekomst av funksjonshemning er felles i Norge, Sverige og Danmark. Felles er også bildet av utdanningsnivå. Det er vanligere med kort utdanning blant personer med funksjonshemning sammenlignet med befolkningen for øvrig. En mulig årsak kan være at personer med funksjonshemning ikke får godt nok tilrettelagt utdanningsforløp, eller at de har større vanskeligheter med å gjøre seg nytte av utdanning i samme grad som personer uten funksjonshemning. Hvilken forklaringsfaktor som er mest relevant avhenger selvfølgelig også av type og grad av funksjonshemning det er snakk om. Andre forklaringer på forskjell i utdanningsnivå kan være at personer med funksjonshemning i gjennomsnitt er eldre enn befolkningen for øvrig, noe som innebærer at den «normale» utdanningstiden i deres ungdom var kortere. Videre kan en forklaring også være at personer med lavere utdanning oftere arbeider på arbeidsplasser der risikoen for arbeidsskader, slitasje eller sykdom som leder til funksjonshemning er større (Molden et al., 2009; Tägtström et al., 2012).

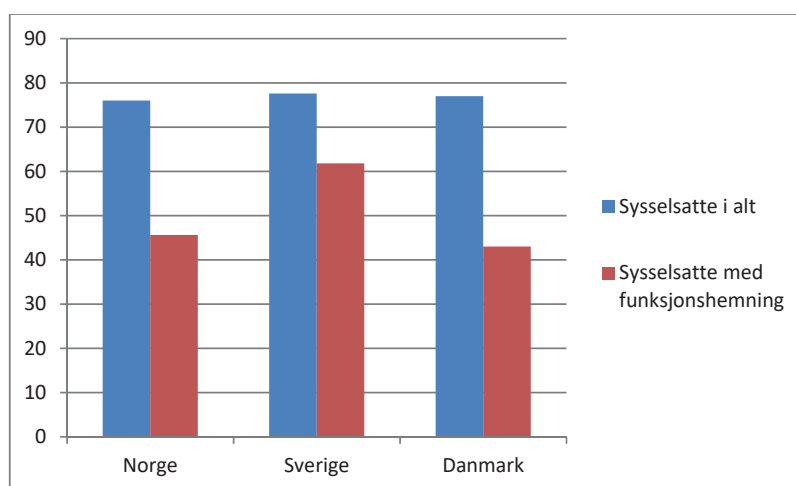
I de skandinaviske velferdsstatene er det lagt til rette for at systemet skal kompensere for menneskers ulike utgangspunkt og stille opp som sikkerhet dersom innbyggerne blir utsatt for sykdom eller ulykke. Personer med funksjonshemning defineres dermed ofte inn i en eller annen stønadsform. I Norge mottok to av tre personer med funksjonshemning en eller flere stønader som følge av funksjonshemningen i 2014. Av sysselsatte funksjonshemmede var 41 prosent stønadsmottakere (Bø & Håland, 2015b).

2.7 Personer med funksjonshemning og tilknytning til arbeidslivet

Det vanligste målet på en gruppes ekskludering fra arbeidsmarkedet, er raten for arbeidsløshet. Dette målet fungerer imidlertid dårlig blant personer med funksjonshemning fordi mange uten jobb er fanget opp i ulike trygdeordninger og/eller rehabiliteringsprogram og registreres dermed ikke som arbeidsløse. De regnes som utenfor arbeidsstyrken (Tøssebro, 2012). I Sverige er imidlertid dette annerledes og personer på ulike arbeidsmarkedsprogram og tiltak regnes som en del av arbeidsstyrken. På tross av enkelte måleproblemer er det vanlig å ta utgangspunkt i sysselsettingsraten for å undersøke arbeidsmarginalisering også blant personer med funksjonshemning.

Det kommer med jevne mellomrom fram kritikk mot AKU om at arbeidsledighet er for strengt definert. Den norske arbeidskraftundersøkelsen viser for eksempel at det i 2011 va 84 000 arbeidsledige. Samtidig var det 154 000 personer som ønsket seg arbeid uten at de var klassifisert som arbeidsledige i følge AKU. Både internasjonalt, med EU som pådriver, og nasjonalt er det derfor etterspurt supplerende mål til det offisielle ledighetsbegrepet (Næsheim & Sandvik, 2012). Figuren nedenfor viser en oversikt på sysselsettingsnivået for personer med funksjonshemming sammenlignet med den øvrige befolkningen i Norge, Sverige og Danmark.

Figur 6: Sysselsatte personer i alt og sysselsatte funksjonshemmede (16-64 år) i Norge, Sverige (2015) og Danmark (2014). Prosent



Kilder: Larsen & Høgelund (2015); Næsheim & Sundt (2016)

Tendensen med en synkende andel sysselsatte funksjonshemmede er særlig tydelig i Danmark der 51 prosent var sysselsatt i 2002 og sank til rundt 46 prosent i 2010. I 2014 er andelen sysselsatte funksjonshemmede ytterligere redusert til 43 prosent. Andelen sysselsatte i befolkningen uten funksjonshemming har imidlertid også blitt redusert i samme tidsperiode fra 81 prosent til 77 prosent (Larsen & Høgelund, 2015). Dermed kan det ikke sies noe sikkert om reduksjon i andelen av sysselsatte funksjonshemmede skyldes endring i arbeidsliv og politikk rettet mot målgruppen, eller om nedgangen er en del av en mer generell konjunkturutvikling. I Norge sank andelen sysselsatte med funksjonshemming fra 2008, da den var på 45 prosent, til om lag 42 prosent i 2011. I 2014 er 43 prosent av funksjonshemmede i arbeid i aldersgruppen 16-66 år (Bø & Håland, 2015b). Når SSB sammenligner sine tall med svenske reduseres den øvre alderen fra 66 år til 64 år, og andelen funksjonshemmede i arbeid i Norge blir da 45,6 prosent (Næsheim & Sundt, 2016).

Sysselsettingssituasjonen for personer med funksjonshemming ser annerledes ut i Sverige sammenlignet med Norge og Danmark. På tross av at det kan spores en liten nedgang i andelen sysselsatte med funksjonshemming fra 2002 frem til 2015 kommer svenskene konsekvent bedre ut på statistikken enn både Norge og Danmark på dette feltet. I 2015 kan Sverige skilte med en sysselsettingsandel for funksjonshemmede på nærmere 62 prosent sammenlignet med rundt 46 prosent i Norge og 43 prosent i Danmark. Avstanden i sysselsettingsratene mellom personer med

funksjonshemming og befolkningen totalt er heller ikke så stor som i Norge og Danmark. I tillegg har andelen sysselsatte med funksjonshemming økt siden 2006 da andelen var 58 % (SCB, 2016).

Næsheim og Sundt (2016) peker på to forklaringsfaktorer for hvorfor sysselsettingsraten er så mye høyere i Sverige enn i Norge. Den første faktoren er at spørsmålet om man har en funksjonshemming er noe ulikt utformet i de to landene. Det gjør at Sverige får med flere personer med lettere funksjonshemminger. Lettere funksjonshemminger betyr at de i mindre grad begrenser arbeidsevnen og dermed bidrar til høyere sysselsettingsandel. I tillegg ser det ut til at den svenske undersøkelsen i mindre grad enn den norske fanger opp mennesker med psykiske lidelse som også er en gruppe med lav sysselsettingsrate. Den andre faktoren er ulikhet i hvem som defineres som sysselsatte i de to landene (jf. 2.2). Mennesker på ulike arbeidsmarkedstiltak regnes altså som sysselsatte dersom de utfører arbeid og mottar lønn. Sammenlignet med Norge har Sverige en langt mer utstrakt bruk av lønnstilskudd, og dermed blir mange som defineres som utenfor arbeidsstyrken i Norge regnet som en del av arbeidsstyrken i Sverige. Et enkelt regnestykke, basert på nøkkeltall for arbeidsrettede tiltak for funksjonshemmede, viser at andelen på tiltak utgjør 14,8 prosent av de sysselsatte med funksjonshemming i Sverige. Sysselsatte utenfor tiltaksordningene delt på alle svenske personer med funksjonshemming viser at andelen sysselsatte da blir 52,6 prosentpoeng. Dette er fortsatt en betydelig høyere andel sysselsatte personer med funksjonshemming sammenlignet med Norge og Danmark, men tallene blir likevel mer sammenlignbare (NOU 2012:6).

Statistikk fra Arbetsförmedlingen (2012) viser en stor økning av registrerte personer med arbeidsmarkedsrelatert funksjonshemming de senere årene, fra drøyt 40 000 i 2008 til nesten 70 000 i 2011. Bare på et fåtall år har dermed antallet personer med arbeidsmarkedsrelatert funksjonshemming nesten blitt fordoblet. En forklaring på denne markante økningen av antallet personer med arbeidsmarkedsrelaterte funksjonshemming er overføring av personer fra Försäkringskassan til Arbetsförmedlingen for de som har brukt opp sitt antall sykemeldingsdager, og som derfor ikke lenger har rett til støtte fra sjukförsäkringen. Frem til desember 2011 hadde omkring 70 prosent av dem som ble overført fra Försäkringskassan til Arbetsförmedlingen blitt klassifisert som funksjonshemmede med nedsatt arbeidsevne. Dette vil også ha betydning for hvordan ny statistikk vil slå ut siden mennesker tilknyttet Arbetsförmedlingen blir regnet inn i arbeidsstyrken, mens personer registrert ved Försäkringskassan holdes utenfor. Dette illustrerer både endringer i politisk tankegodt, og at det å sammenligne statistikk mellom landegrenser er en kompleks øvelse. I komparative studier må det tas høyde for at tallene ikke alltid måler det samme. Uansett gir internasjonal statistikk et innblikk i viktige tendenser og utviklingstrekk.

Noe som ikke kan leses ut av sysselsettingsgraden er hvor mange som arbeider heltid og deltid. For å regnes som sysselsatt rekkes det å arbeide en time i løpet av den uken målingen blir gjort. Det kan derfor være interessant å se hvor stor andel av den totale arbeidskraften som er deltidsarbeidende. Deltid er mer utbredt blant personer med funksjonshemming enn i blant sysselsatte for øvrig i alle OECD land (OECD, 2013). Norge og Sverige har noen av de største forskjellene mellom utbredt deltidsansatte med funksjonshemming sammenliknet med sysselsatte i alt. Tall fra SSB (2016) viser at skillet i andel heltidsansatte mellom personer med funksjonshemming og andre har økt fra 2006. I 2014 arbeider hver tredje person med funksjonshemming (35 %) mot hver femte person uten funksjonshemming (21 %) deltid. I Norge er forskjellen enda større der 46 % prosent av personer med funksjonsnedsetting arbeider deltid mot 26 % av de sysselsatte totalt. Deltid er klart mest

utbredt blant kvinner. Dette gjelder for både funksjonshemmede og sysselsatte i alt. For begge kjønn er deltid mest vanlig blant de yngste og de eldste, og minst vanlig i aldersgruppa 25-39 år (Bø & Håland, 2015b). Deltidsarbeid kan være en strategi for å oppnå en bra balanse mellom arbeidsliv og privatliv, eller mellom arbeidsliv og helseproblemer. Det er imidlertid ikke alltid at deltidarbeid er et valg. Undersøkelser viser at det ikke er uvanlig at deltidarbeidende ofte ønsker å arbeide mer eller heltid, og at deltidsansatte har dårligere timelønn og ansettelsesvilkår enn heltidsansatte (Kjeldsen, Petersen & Høgelund, 2013; Statistiska centralbyrån, 2016). AKU har høstet kritikk for at arbeidsledighet er for strengt definert i den offisielle statistikken. Den norske arbeidskraftundersøkelsen fra 2011 viser for eksempel at det var 84 000 arbeidsledige samtidig som det var 154 000 som ønsket arbeid uten at de var klassifisert som arbeidsledige ifølge AKU (Næsheim & Sandvik, 2012).

Andelen uførepensjonerte i Norge har økt kraftig fra 1980 og frem til i dag. I løpet av de siste ti årene har antallet uføre økt med 26 200 personer, eller 8,9 prosent i Norge. I 2017 utgjorde personer med uføretrygd 9,5 prosent av den norske befolkningen i alderen 18–67 år (Ellingsen, 2017). Noe av forklaringen ligger i at antall eldre er blitt høyere, og at mange av dem fremdeles befinner seg i arbeidslivet. Flere i arbeidslivet gjør også at de marginale arbeidstakerne, altså de som har størst sjans til å falle utenfor, blir flere. Samtidig kan økningen også tyde på at terskelen inn i arbeidslivet har blitt høyere og utestengningsmekanismene har blitt forsterket de siste tiårene. Likevel kan ikke disse forklaringene gi svar på forskjellene mellom de skandinaviske landene der både demografi, arbeidsdeltakelse og arbeidsliv er temmelig sammenlignbart. Andel uføretrygdede i Danmark lå på nivå med Norge frem til 2008, men har ikke hatt den samme økningen frem til 2014. Fra 2012 er uføretallene synkende i Danmark. Sverige har hatt en bemerkelsesverdig nedgang i sine uføretall og redusert andelen på denne stønadsformen betraktelig fra 2008 til 2014 (OECD Data, 2017b). Som jeg kommer nærmere inn på i mine landanalyser er det interessant å se på hvordan ulike grupper kategoriseres i velferds- og arbeidsmarkedspolitikken for det kan gi et innblikk i hvilke ideer omkring inkludering og ekskludering som dominerer de politiske strategiene og dermed påvirker utforming av de institusjonelle rammene. Slik blir også mulige konsekvenser av politiske veivalg og hva det har å si for utsatte grupper tydeliggjort.

2.8 Oppsummering

Den statistiske gjennomgangen tydeliggjør at det i komparative studier er av avgjørende betydning å ha kunnskap om hvilken kontekst som kjennetegner landet innvandrere og personer med funksjonshemming bor i. Videre er det viktig å vite hvem som defineres inn i de ulike gruppene. Når det gjelder innvandrerbefolkningen er migrasjonsgrunn, botid og landbakgrunn betydningsfulle faktorer for å forklare forskjeller i arbeidstilknytning og ulikheter i outcomes. For personer med funksjonshemming er det viktig å se på bredden av ulike funksjonsnedsettelse som inngår i målgruppen. Landenes ulike velferdssystem og hvordan sysselsetting måles er også grunnleggende element å ta i betraktning når tallene skal analyseres og tolkes. Samtidig er det viktig å understreke at statistikk også avdekker reelle forskjeller og kan si noe om manglende politisk vilje til å legge til rette for integrering og inkludering samt diskriminering i arbeidslivet. Ser vi på ledighetsnivået blant innvandrere i OECD land er det jevnt over betydelig større ledighetstall for innvandrere enn for befolkningen ellers. Det samme gjelder for personer med funksjonshemming. Det prosentvise gapet mellom disse gruppene og befolkningen ellers er relativt stort, og stadig økende i flere land

(OECD, 2015). Dermed er det av stor betydning at ikke individuelle kjennetegn og stereotype antagelser bidrar til å skyggelegge samfunnsskapt barrierer for inkludering og deltakelse.

Det kommer altså tydelig frem at både innvandrere og funksjonshemmede har en utsatt plass på det skandinaviske arbeidsmarkedet. På flere områder skiller deres problematikk seg fra hverandre, særlig med hensyn til spesielt tilrettelagte tiltak for funksjonshemmede og gjennom hvordan de måles i statistikken. Mens innvandrere gjerne registreres som arbeidssøkere og arbeidsledige, «gjemmes» i større grad ledigheten blant funksjonshemmede i uførestatistikken, eller de kommer uklart frem ved at funksjonshemmede gjerne deltar i ulike tiltak og arbeidsmarkedsprogram uten lønn. "Ledighetstallene" for mennesker med funksjonshemming kan derfor i stor grad sies å ligge skjult i ulike stønadssystemer (Tøssebro, 2012). Dette er også tilfellet for innvandrere, men i mindre grad. Det er altså ikke alltid like lett å måle marginalisering eller ekskludering i arbeidsmarkedet. Uansett gir denne gjennomgangen et innblikk i situasjonen på arbeidsmarkedet for begge disse gruppene og slår på samme tid fast at det er to utsatte grupper som over tid holdes utenfor, eller marginaliseres i de skandinaviske arbeidsmarkedene. Videre tydeliggjøres kompleksiteten i sammensetningen av de ulike gruppene. Dette støtter argumentene om at det finnes likheter og forskjeller både innad og mellom gruppene, i tillegg til at den overordnede filosofi, ideer og generelle politikken kan ha vel så stor innvirkning på målgruppenes situasjon på arbeidsmarkedet som spesifikke og målrettede tiltak.

3. Teoretisk rammeverk, metode og analyseredskaper

I dette kapittelet vil jeg drøfte det teoretiske grunnlaget for min studie. Jeg argumenterer for at teori om reisende ideer og politisk læring, i kombinasjon med ny-institusjonalisme, er et godt utgangspunkt for a) på et teoretisk nivå, å kunne forstå politisk utvikling og eventuell endring ved å identifisere særlige trekk ved enkeltland og samtidig erkjenne at politikk ikke formes i noe vakuum, og b) på et metodisk nivå, vil teoriene bidra som verktøy til systematisk å analysere politisk endring og om disse endringene forsterker eller svekker fundamentet den skandinaviske modellen springer ut fra. På bakgrunn av disse perspektivene vil jeg c) bygge et rammeverk som setter ideer (filosofi) i sammenheng med institusjonelle ordninger, konstruksjon av målgruppe og politikk som gjør seg gjeldende i de enkelte land.

3.1 Reisende ideer og politisk læring

Ulike land deler ofte felles problemer og utfordringer. Myndighetene i de moderne velferdsstatene prøver alle å finne løsninger på hvordan de skal balansere inntekter og utgifter, beskytte befolkningen mot urettferdighet og få til et velfungerende arbeidsliv. Konfrontert med felles utfordringer blir det å lære av hverandre mer aktuelt. Å se på hva som fungerer ett sted kan gi tips om hvordan lignende problem kan løses et annet sted. Og motsatt, ved å se hva som ikke fungerer er det mulig å lære av andres feil, uten selv å gå i samme fella. Politisk læring og ideutveksling er ikke noe nytt, men den globale utviklingen har bidratt til at politiske transformasjoner har økt i de senere år. Ingen nasjon i den industrialiserte verden kan i dag isolere sin økonomi fra globalt økonomisk press. Pierson (1996) sier det slik:

As the world economy in particular is transformed by new modes of production and trade, and as transnational corporations and institutions come to exercise more influence and power, so the capacity of national policy-makers to frame their own agendas is diminished. Public policy now takes place in a world system as well as in national political systems.

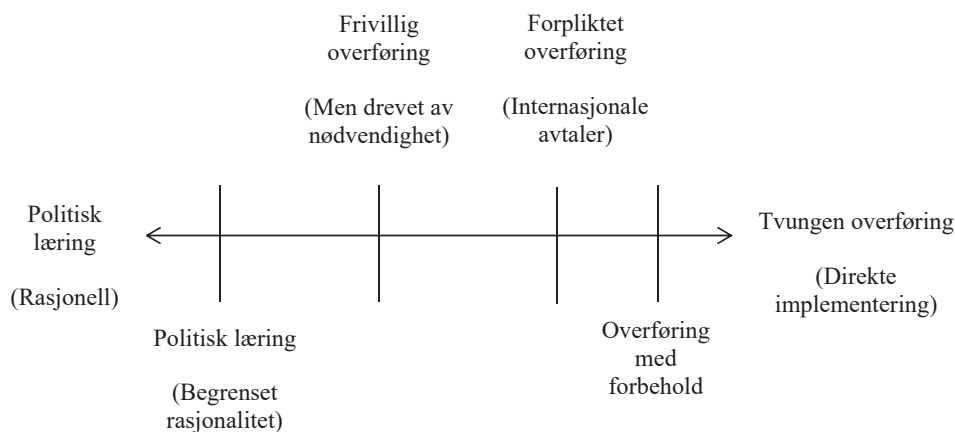
Det er ikke bare økonomien som har blitt mer sammenfiltret. Globaliseringslitteraturen beskriver flere innlysende grunner til at ideer overføres på en mer omfattende og annerledes måte enn tidligere. Migrasjonsstrømmer, økende betydning av overnasjonale organ som EU, et felles europeisk arbeidsmarked, teknologisk utvikling og mer sammenfallende utfordringer bidrar til å minske avstanden mellom stater og nasjonale landegrenser. Slik har den globale utviklingen bidratt til at utveksling av ideer har fått en sentral og viktig plass i dagens samfunn.

Forskning og litteratur når det kommer til politisk læring, ideer på reise og overføring av politikk på tvers av landegrenser har vært temmelig beskjeden frem til 1980. På åtti- og nittitallet økte interessen for dette teori- og metodeområdet, men ikke mer enn at det ble publisert en håndfull artikler i året i de internasjonale tidsskriftene. I 2000 doblet antall publikasjoner seg sammenlignet med 1990-tallet, og økning i interessen for dette feltet i komparativ politikk har fortsatt med flere hundre artikler publisert det siste tiåret (Graham, Shipan & Volden, 2008). Dolowitz og Marsh (2000) definerer politisk overføring som: *kunnskap om politikk, administrativ organisering, institusjoner og ideer i et politisk system som blir brukt i utviklingen av politikk, organisering, institusjoner og ideer i et annet politisk system* (min oversettelse).

Politikkoverføring kan bli behandlet som enten en avhengig eller en uavhengig variabel – man kan beskrive og forklare den politiske overføringsprosessen, eller man kan se på politisk overføring for å forklare politiske resultat. Men dette er ofte to sider av samme sak. Enkelt sagt så er det slik at om man ønsker å bruke politikkoverføring for å forklare politiske resultat, så må man også gjøre rede for hva som forårsaker overføringen. I en utfyllende analyse vil både politikkoverføring som avhengig og uavhengig variabel gjøre seg gjeldende. Viktige spørsmål å stille vil være: Når oppstår ideen? Hvor er ideene hentet fra? Hva er de bakenforliggende motivasjonene for å innføre ny politikk? Hva er årsaken til at ideen reiser? Hvilke aktører er involvert i prosessen? Ideelt sett handler politisk overføring om at politiske ledere importerer innovativ politikk som er utviklet et annet sted i den tro at nyvinningene vil bli like suksessfulle i deres egen kontekst. Realiteten er ikke like enkel. Det er mye som kan gå galt på veien. En vellykket løsning i en liberal kontekst trenger ikke fungere like godt i en sosialdemokratisk sammenheng. Hva som er suksess, eller vellykkede løsninger, handler også om øyet som ser. En politisk ide er gjerne kompleks med flere sider som ulike aktører kan ha forskjellige meninger om. Om en ide blir vellykket, eller ikke, handler også om *når, hvorfor og hvordan* den importeres (Schmidt, 2010).

Politisk overføring eller læringsprosess kan gjerne deles inn i ulike grader av overføring/adopsjon: 1) *Kopiering*, som vil si en direkte og komplett overføring, 2) *Etterligning*, som innebærer en overføring av ideene bak politikken eller programmet, 3) *Kombinasjon*, som består av en miks av flere ulike politiske løsninger eller 4) *Inspirasjon*, der en politisk ide inspirerer til endring, men hvor det politiske resultatet i realiteten ikke bygger på originalen. Type overføring, og grad av frivillighet og tvang, vil alltid variere etter hvilken type politikk som overføres. Alle politiske læringsprosesser påvirkes likevel av tidspunkt, kontekst, motivasjon for endring og hvilke aktører som er involvert. De samme faktorene vil også påvirke graden av frivillighet og tvang i overføringsprosessen.

Figur 7: Fra politisk læring til tvungen overføring: Grad av frivillighet, press og tvang



Kilde: Tilpasset og oversatt fra Dolowitz og Marsh (2000)

Figuren ovenfor er hypotetisk, men fungerer som et verktøy for å kunne tenke mer systematisk rundt politiske overføringsprosesser. Slike prosesser er komplekse. Overføring handler sjelden om *'alt eller ingenting'*, men er en sammensatt prosess som involverer ulike grader av frivillighet og tvang. Figuren kan være et redskap for å kunne analysere i hvilken grad overføringen er preget av frivillighet eller tvang, og om dette endrer seg over tid. Modellen kan også være til hjelp, ikke bare for å se på hva som blir overført, men også hvorfor denne politikken blir overført. Motivasjonen bak å låne andres løsninger sier mye om hvorfor ideer reiser. Det er nødvendig å se på stater over tid for å kunne fange skiftende motiv. Lånt politikk, spesielt om løsningen adopteres for å endre eksisterende strukturer, utvikler seg over tid – også i forhold til grad av frivillighet og tvang. Også hvilket tidspunkt et land adopterer politiske løsninger på påvirker graden av frivillighet. Overføres politikken i sosial, politisk og økonomisk stabilitet er det mer sannsynlig at adopsjonen er preget av frivillighet enn om samme overføring skjer under politisk krise. Internasjonale forhold spiller også en rolle. Selv økonomisk stabile stater kan føle et press til å involvere seg i nye politiske trender og idestrømninger som er ønsket av det internasjonale samfunnet (Dolowitz & Marsh, 2000).

På tross av at samme ide overføres og adopteres, trenger ikke de politiske resultatene å bli de samme i ulike kontekster. Det som opplevdes som en suksess et sted kan bli et politisk mistak i en annen setting. Her spiller mange faktorer inn, men ofte er graden av frivillighet og tvang viktige elementer. Når politisk læring foregår frivillig kan det tenkes at prosessen foregår i et tempo som er tilpasset den som skal lære. Aktørene får tid til å veie fordeler og ulemper, samt å tilpasse ideen til sin kontekst. I en mer presset situasjon, eller dersom en ide overføres med tvang, er sjansen større for at kontekstuelle særegenheter blir oversett og ideen vil dermed ha dårligere vilkår for å lykkes. Tidspunkt og de ulike utgangspunktene for politisk læring kan også være med å forklare forskjeller i uttrykket av den samme ideen (Bonoli, 2007).

Teorien og metoden rundt *'policy transfer'* og *'lesson drawing'* har blitt kritisert for å være for bred i sin tilnærming, og ikke tilfører det politisk komparative teorifeltet noe nytt (James & Lodge, 2003). Kritikerne har også hevdet at metoden ikke er i stand til å forklare hva som egentlig skjer i en politisk læringsprosess. Uten å ta stilling til om policy transfer og lessons drawing er et eget teorifelt eller ei, vil jeg argumentere for at denne tilnærmingen uansett bidrar til å systematisere og gi redskap til å forstå når og på hvilke vilkår ideer reiser. Men for å imøtekomme kritikken, og for å få en dypere innsikt, er det viktig å sette politikkovertføringsteorien i sammenheng med andre teorier og tilnærminger som er nyttige for å kunne forstå politisk endring. Institusjonell teori, ideenes betydning og politisk/sosial læring er viktige bidrag for å kunne fange flere aspekter ved den politiske utviklingen. Ny-institusjonalisme bidrar til en dypere innsikt i politikk og utvikling som gjerne blir tatt for gitt. Politisk overføring med et strukturelt fokus fordrer at også ulike velferdsmodeller, kultur, statens rolle og internasjonale relasjoner tas med i redegjørelse og analyse. En politisk overføring er aldri nøytral, men må sees i en bredere sammenheng (Pierson, 2000). Å se på et lands kontekst og politiske organisering gjør det mulig å inkludere faktorer som er spesielle for den nasjonale konteksten, og ikke bare eksterne påvirkninger. Slik vil også den politiske dynamikken, historiske utvikling og sosio-økonomiske motiver for å adoptere politiske løsninger komme tydeligere frem. Ny-institusjonalisme er også et verktøy for å kunne se på hvilke konsekvenser politisk læring og endring i en velferdsstats strukturer kan ha for ulike grupper i samfunnet.

3.2 Institusjonell teori, Ny-institusjonalisme

Institusjonelle analyser har en særegen rolle i studier av komparativ politikk. Litteratur rundt institusjonsteori de siste par tiårene har gjort det teoretiske rammeverket mer anvendbart og utdypet forståelsen av rollen institusjoner spiller i det politiske liv. Det er i dag vanlig å skille mellom tre ulike kategorier av ny-institusjonalisme: Rational choice institusjonalisme (RI), historisk institusjonalisme (HI) og sosiologisk institusjonalisme (SI) (Thelen, 1999). Målet for de tre institusjonalistiske perspektivene er å kartlegge og klargjøre hvilken rolle institusjoner spiller i sosiologisk og politisk utvikling. Tross denne felles ambisjonen skiller de ny-institusjonelle retningene seg vesentlig fra hverandre i deres analysetilnærming. I litteraturen blir de også ofte beskrevet atskilt, og det fokuseres gjerne mer på hva som skiller tilnærmingene enn på hva som er felles. Som en kort presentasjon kan det sies at RI fokuserer på aktører som følger sine preferanser ut fra en *'logisk kalkulasjon'* innenfor politiske institusjoner, definert som strukturer av insentiver. HI ser på regulerte institusjoner, modeller og etablerte rutiner og praksis knyttet til en *'modell-avhengighets logikk'* i utviklingen av politiske institusjoner. Mens SI konsentrerer seg mer om sosiale aktører eller agenter som handler etter en logikk om hva som er *'passende og hensiktsmessig'*, definert ut fra sosiale og kulturelle normer og regler (Schmidt, 2010). De ulike retningene har alle sine styrker og svakheter når det kommer til å kunne forklare politisk stabilitet eller endring, men inntil nylig har det vært uvanlig å dra veksel på hverandre (Hall & Taylor, 1996). Med tanke på at de tre tilnærmingene har samme grunnintensjon om å kunne si noe om utviklingen i det politiske liv, kan en streng kategorisering mellom perspektivene bidra til at nyttige verktøy forblir ubrukt i analysene. I stedet for å velge side og sette den ene retningen opp mot den andre vil jeg i denne studien hente inspirasjon fra flere av de ny-institusjonalistiske perspektivene.

Hall og Taylor (1996) argumenterer for at de ny-institusjonelle tilnærmingene består av to ulike forklaringsstilnæringer – den *kalkulerte tilnærmingen* og den *kulturelle tilnærmingen*. De forklarer politisk endring ulikt. Den *kalkulerte tilnærmingen* ser på de institusjonelle rammene som en kilde til informasjon om hvordan sentrale aktører vil opptre. Slik er nøkkelpoenget i en kalkulert forståelse at institusjonene fungerer som informasjonsgrunnlag for å kunne forutse hvordan aktører vil komme til å handle, eller respondere, på ulike tiltak. Fra et *kultur-tilnærmingperspektiv* fungerer samfunnets institusjoner mer som moralske og kognitive maler for tolkning og handling. Individet og de politiske aktørene er en del av et overlappende system av institusjoner bestående av symboler, manuskript og rutiner. Disse skaper filter og påvirker hvilke handlinger og hvilke retninger aktørene velger ut fra. Institusjonene representerer slik ikke bare strategisk informasjon, men de påvirker også aktørenes identitet, selvbilde og preferanser. I min studie vil institusjoner forstås ut fra et kulturelt perspektiv. I tillegg vil hovedvekten i denne avhandlingen ligge på det historisk institusjonelle perspektivet mer enn både rational choice og sosiologisk institusjonalisme. I denne studien har velferdsmodeller, institusjonelle ordninger og etablert praksis derfor mer fokus enn enkeltaktører, som har større plass innenfor RI og SI tradisjonen. Samtidig spiller aktører, både i form av personer og institusjoner, viktige roller når ideer vandrer. Slik vil aktørfokuset også være tilstede i avhandlingen, om enn ikke som det mest fremtredende.

Fra starten på 1980 tallet har historisk institusjonalisme blitt et av de mest innflytelsesrike teoretiske perspektivene i sosialpolitiske studier (Béland, 2005). Historiske institusjonalisme ble utviklet som en respons mot gruppeteori og strukturell-funksjonalisme som dominerte politiske

studier utover 1960- og 70-tallet. HI lånte en del av begge disse teoretiske retningene, men søkte forklaringer utover de etablerte teoretiske rammene. HI anerkjente gruppeteoriens antakelse om at rivaliserende grupper og begrensede ressurser er selve kjernen av politikk. Men i stedet for å fokusere på ulike menneskelige egenskaper eller gruppeegenskaper søkte HI forklaring på ulikhet gjennom å se på organisering av institusjoner og økonomiske strukturer. Slik utviklet HI mer tøyelige verktøy for å kunne identifisere hvilke institusjoner som spiller avgjørende roller og hvordan de gjør det (Hall & Taylor, 1996). Strukturell-funksjonalisme var også en inspirasjonskilde for HI. Denne inspirasjonen bidro til at HI ikke ser på staten som en nøytral mekler mellom konkurrerende interesser, men som en samling av komplekse institusjoner som strukturerer og har betydning for fordelingen mellom ulike grupper i samfunnet. HI er opptatt av å identifisere på hvilken måte strukturelle endringer skaper tapere og vinnere i samfunnet.

Historisk institusjonalisme definerer institusjoner som formelle og uformelle prosedyrer, rutiner, normer og konvensjoner knyttet til organiserte strukturer i politikken, eller i den politiske økonomi. Disse varierer fra regler av konvensjonell karakter, byråkratiske ordninger og prosedyrer til fagforeninger og firmarelasjoner. Mer generelt kan det sies at HI assosierer institusjoner med organisasjoner og reglene eller konvensjonene som gjelder for den formelle organisasjonen (Thelen, 1999). Sammenlignet med rational choice- og sosiologisk institusjonalisme ser HI på relasjonen mellom institusjon og individ i relativ vid forstand. HI er opptatt hvordan styring og utvikling av institusjoner fordeler makt. Videre ser HI på utviklingen av ulike institusjoner i forhold til hvilken modell de vokser ut fra, og om de institusjonelle valgene fører videre på samme vei, eller ikke. Institusjonene blir ofte sett på som temmelig stabile og den historiske utviklingen presses fremover langs et sett av baner eller etablerte mønster. Dermed har HI tradisjonelt hatt sterkt fokus på hvordan institusjonene produserer og gjerne forsterker egne veivalg og modeller. Etter hvert har likevel HI også blitt mer opptatt av å integrere de institusjonelle analysene sammen med andre påvirkningsfaktorer, som for eksempel ideer, for å forklare politisk utvikling (Hall & Taylor, 1996).

3.3 Ideer, diskurs og en fjerde ny-institusjonalisme

Ideen betydning for politisk utvikling har frem til nå hatt lite fokus innenfor de ny-institusjonelle perspektivene. De ulike retningene har hatt en tendens til å definere de politiske institusjonene mer eller mindre som gitte og statiske, og dermed vært bedre rustet til å forklare kontinuitet mer enn politisk endring. Det har vært mindre interesse rundt viktigheten og mulige roller ideer spiller i forklaringen av reformer og velferdsstatsutvikling. De institusjonelle teoriene kan effektivt sannsynliggjøre hvilket resultat av flere mulige som mest sannsynlig vil vinne frem. Slik er samfunnets institusjoner viktige, men de forklarer ikke hele bildet. På veien mister disse tilnærmingene flere verdifulle forklaringsaspekt ved at den tar aktørens overbevisning, preferanser, kunnskap, forståelser og forventninger for gitt (Campbell, 2004; Cox, 2001; Schmidt, 2002). De institusjonelle tilnærmingene kan forklare hvorfor endringene skjedde på ett gitt tidspunkt. De kan også forklare hvorfor myndighetene var spesielt opptatt av utvalgte reformer på det aktuelle tidspunktet. Men de kan ikke gjøre rede for det substansielle innholdet endringene representerer, eller hvilken overbevisning og forståelse av problemene som ledet til de spesielt utvalgte politiske løsningene. For å kunne analysere politisk endring er det derfor nødvendig å vektlegge ideer like mye som struktur og institusjoner (Lieberman, 2002). Det institusjonelle

perspektivet kan slik alene vanskelig forklare det sammensatte bildet som utspiller seg når politiske endringer finner sted. En inngående studie av politiske ideer utfyller dermed grunnlaget rundt politiske strukturer som den historiske institusjonalismen er fundert på (Béland, 2005). Å studere politiske ideer er avgjørende for å forstå både konstruksjonen av nødvendigheten for reform, og hvilket utfall endringene får (Bonoli & Palier, 2000). Det er derfor avgjørende å forstå når ideer teller i velferdsstatspolitikk. Samtidig er det viktig å være klar over at selv om ideer kan være en uavhengig variabel, fungerer det best å se ideene i sammenheng med de institusjonelle rammene de virker innenfor.

Ved å ta ideer og diskurs på alvor blir det mulig å se utover '*politics as usual*' for å forklare politisk endring. Schmidt (2010) har laget samlebetegnelsen diskursiv institusjonalisme, på de teoretikere som vektlegger ideer og diskurs innenfor ny-institusjonalismen. Under paraplyen diskursiv institusjonalisme er det forskere som har sin base i både rational choice, historisk institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme. Men mer enn å fokusere på hva som skiller disse tre retningene fra hverandre ønsker hun å sette fokus på de nye tendensene til å sette fokus på ideer og diskurs. Slik mener hun det kan sies å ha utviklet seg en fjerde retning innen ny-institusjonalismen som hun altså har valgt å kalle diskursiv institusjonalisme (DI).

Schmidt (2010) argumenterer for at et fokus på ideer og diskurs bidrar til å kunne analysere avgjørende politiske spørsmål. Eksempler på slike viktige spørsmål kan være hvilken rolle ideer spiller for politisk handling; overbevisningens makt i den politiske debatten; hvilken sentral rolle forhandling og debatt spiller i den demokratiske legitimering; konstruksjon og dekonstruksjon av politiske interesser og verdier og dynamikken av forandring i historie og kultur. Diskursanalyse kan bidra til å minske avstanden mellom institusjons- og aktørsentrerte analyser. Eller, sagt på en annen måte, fungere som en bro mellom struktur og agency/påvirkere. Den institusjonelle tenkningen fokuserer i hovedsak på strukturer, mens aktør-tenkningen er en individfokusert tilnærming. For å forklare politiske endringer trengs ofte begge perspektiver, men sett i en gjensidig sammenheng. Diskursanalysen forsøker nettopp dette. Diskurs er grunnleggende både i å forme nye institusjonelle strukturer ved å representere et sett ideer for nye regler, verdier og praksis. Samtidig er diskurs en ressurs som politiske aktører benytter for å produsere og legitimere de samme ideene i en interaksjonsprosess fokusert på politikkformulering og kommunikasjon (Schmidt & Radaelli, 2004).

Tabell 1: De fire ulike ny-institusjonalismene og deres tilnærming for å forklare politisk endring

	Rational Choice Instiusjonalisme (RI)	Historisk Instiusjonalisme (HI)	Sosiologisk Institusjonalisme (SI)	Diskursiv Institusjonalisme (DI)
<i>Hva forklares</i>	Rasjonelle aktørers valg	Struktur og praksis	Sosiale agenters normer og kultur	Ideer og diskurs, Agenters oppfatning
<i>Forklaringslogikk og definisjon av institusjoner</i>	Kalkulasjon Insentiverende strukturer	Modell-avhengighet Makro-historiske strukturer og regelmessighet	Egnethet Kulturelle normer og rammer	Kommunikasjon Meningsstrukturer og konstruksjoner
<i>Tilnærming til endring</i>	Statisk kontinuerlig, faste preferanser, stabile institusjoner	Statisk kontinuerlig gjennom modell-avhengighet avbrutt av kritiske øyeblikk	Statisk kontinuerlig gjennom kulturelle normer om rammer	Dynamisk endring (og kontinuitet) gjennom ideer og diskursiv interaksjon
<i>Forklare endring</i>	Eksterne sjokk	Eksterne sjokk	Eksterne sjokk	Intern prosess gjennom et samspill av bakgrunnsideologi, nye ideer og diskursiv orientering
<i>Nylige innovasjoner for å forklare endring</i>	Interne endringer i interesse gjennom RI, politiske koalisjoner eller HI selvforsterkende- eller svekkende prosesser	Interne beskrivelser av gradvis økende endringer gjennom ulike drivkrefter og diskusjon	Interne konstruksjoner (i tråd med DI)	Interne konstruksjoner gjennom redefinerings og revurdering av kollektive minner og historier gjennom kommunikasjon og diskurs

Kilde: Tilpasset og oversatt fra Schmidt (2010)

Min studie har som utgangspunkt at ideer, diskurs og politisk læring spiller sentrale roller i velferdsstatsutvikling. Sett i sammenheng med strukturelle og institusjonelle endringer er dette nyttige verktøy for å kunne identifisere likheter og forskjeller mellom velferdsstater, hvilke politiske retninger og veivalg som tas og hva grunnen til dette kan være. Sentrale spørsmål å besvare vil være *hvordan, når, hvor og hvorfor* ideer og diskurs gjør seg gjeldene i utvikling av de ulike velferdsstatene fra 1990 og fremover.

3.4 Ideenes betydning for politikutforming

Schmidt (2008) mener at det å definere ideer, altså det substansielle innholdet i diskurs, ikke er noen lett oppgave fordi det finnes svært mange ideer om ideer. Hun illustrerer dette med å referere til ulike perspektiver og syn på ideer. Goldstein og Keohane (1993) ser for eksempel på ideer som *endringer i interesser, veikart eller brennpunkt*. Jabko (2006) omtaler ideer som *strategiske konstruksjoner* eller som Blyth (2002) oppfatter som *strategiske våpen i kampen om kontroll*. Ideer kan også beskrives som *historier som skaper forståelse av hendelser* (Roe, 1994) eller som *referanserammer* (Jobert, 1989; Müller & Strøm, 1999). Andre igjen definerer ideer som *kollektive minner* (Rothstein, 2005) eller *nasjonale tradisjoner* (Katzenstein, 1996).

I forskningen deles gjerne ideene i tre ulike nivå, der det første nivået handler om *den spesifikke politikken*, eller den konkrete *politiske ideen* politikerne går inn for. Det store spørsmålet er hvorfor noen ideer blir politikk, program og den filosofi som dominerer den politiske virkeligheten, mens andre blir forkastet. Indikatorer og kriterier disse skolene foreslår som redskap i evalueringen av dette spørsmålet er forskjellige i forhold til hvilket nivå det fokuseres på.

På det *politiske nivå* (nivå 1) kan det være problematisk å identifisere den politikken som ikke ble satt ut i livet, og hvilke alternativer valget sto mellom. I analyse av ideer fokuseres det også i stor grad på de nye ideene som har vunnet frem, og mindre på vekslingen der de gamle ideene svinner hen og de nye overtar. Studier av politiske ideer har i tillegg ofte en grunnleggende antakelse om at 'gode ideer' har suksess, mens 'dårlige ideer' feiler, og mislykkes. Den politiske realiteten er ikke alltid slik. Noen ganger er det stikk motsatt – gode ideer mislykkes, og dårlige ideer lykkes. Hva som er en god og dårlig ide avhenger imidlertid av øyet som ser. Om en ide og strategi mislykkes er det også vanskelig å spå hvordan verden hadde sett ut om valget hadde vært et annet. For å kunne respondere på denne kritikken, må vi bevege oss over til det andre og tredje nivået av ideer. Disse nivåene er mer overordnet den praktiske politikken og fokuserer mer på strategiske program og filosofiske sider ved en ide. Nivå to og tre tilbyr også mer generelle teorier om endring over tid.

Ideen *andre nivå* omfatter altså mer generelle program som bygger på de filosofiske ideene. *Programideene* er mer grunnleggende enn det politiske nivået (nivå en) fordi de definerer problemene som skal løses, hvilke spørsmål som skal tas med i betraktningen og hvilke mål som ønskes å oppnå. Videre favner *programideene* om hvilke normer, metoder og tiltak som kan tas i bruk for å nå målet. Samtidig danner de rammen rundt hvordan politikere håndterer den mer umiddelbare dag for dag politikken som nivå en representerer. Ideer på programnivå kommer ofte til uttrykk ved utarbeidelse av handlingsplaner og fremtidige strategier for et politisk felt.

Programideene reflekterer de underliggende antakelsene og de etablerte politiske prinsippene – eller det regjerende paradigme, *ideenes tredje nivå*. Det regjerende paradigme er det rådende verdensbildet «*world view*» hos de politiske aktørene, og som inneholder et sett av løsninger innenfor de institusjonelle rammene som omgir dem. Det eksisterende paradigme blir slik både veiviser og retningsgivende for hvilke politiske strategier som blir valgt. Filosofi-ideene på tredje nivå utgjør den allmenne grunntanke, nasjonalfølelse eller selve kjernen i statens identitet. Filosofi-ideene er på denne måten enda mer rotfestet og mer robust i forhold til endring enn ideenes nivå to. Det er vanskeligere å "bevise" hva som skjer på ideenes andre og tredje nivå fordi dette handler om

hvilken grunntanke eller filosofi som ligger under politikken og utformingen av programmet. Mens både *politisk ide* og *program ideer* debatteres jevnlig og kan sies å ligge i forgrunnen av det politiske livet, ligger de filosofiske ideene mer i bakgrunnen. Slik representerer tredje nivå ideene ofte en udefinert bakgrunnskunnskap. Ofte blir denne kunnskapen tatt for gitt, og er noe som ”alle vet”, men som vanskelig lar seg presist definere eller beskrive hvordan den har utviklet seg eller ble forandret. Det tredje idénivået handler om hvilket verdensbilde som ligger til grunn, og som fungerer som en veiviser for politiske aktører, både i forhold til valg som tas og som en ressurs for å legitimere disse valgene (Berman, 2006; Hall, 1993).

Schmidt (2008) mener at de ulike idénivåene, politikk, program og filosofi består av to typer forklaringstilnæringer – kognitive og normative. *Kognitive ideer* kartlegger «hva som er, og hva som skal gjøres», mens *normative ideer* reflekterer «hva som er bra og dårlig med det som er» og «hva vi bør gjøre». *Kognitive ideer*, også omtalt som kausale ideer, tilbyr oppskrifter, retningslinjer og kart for politisk handling og rettferdiggjør politikk ved å henvise til interessebasert logikk og nødvendighet. Kognitive ideer forklarer hvordan (første nivå) politikk representerer løsning på dagsaktuelle problemer, hvordan (andre nivå) programmene definerer problemene som skal løses og identifiserer metoder for å løse dem – og til slutt hvordan politikken og programmene er knyttet til den dypere kjernen av (tredje nivå) filosofi, prinsipper og normer.

Normative ideer legger mer vekt på hvilke verdier som styrer politisk handling og hvordan disse legitimerer politikken i programmene. Normative ideer fokuserer på hvordan (første nivå) politikk møter idealene til ‘folk flest’ eller offentligheten, og hvordan (andre nivå) programmer henger sammen med de dype og mer rotfestede verdiene (nivå tre) som styrer offentligheten. I denne avhandlingen vil både den kognitive og normative forklaringstilnæringsen tas i bruk i søken etter å forstå utviklingen i de skandinaviske velferdsstatene og deres tilnærming til inkludering i arbeidslivet.

3.5 Politiske læringsprosesser på ulike nivå

Peter Hall er en viktig bidragsyter når det kommer til samspillet mellom ideer og institusjonell politikk. Hall (1993) definerer politisk læring slik: *Læring skjer når individer tilegner seg ny informasjon, inkludert den som er basert på tidligere erfaringer, og tar den med i deres senere handlinger. Slik kan sosial læring karakteriseres som et bevisst forsøk på å tilpasse målene eller verktøyene i politikken basert på tidligere erfaring og ny informasjon. Når politikken endres etter en slik prosess tyder det på at det har foregått en læringsprosess* (min oversettelse). Han understreker at politikken ikke nødvendigvis endrer seg til det bedre, eller blir mer effektiv av læring. På samme måte som mennesker kan tilegne seg dårlig vaner, kan myndigheter også lære «feil». Selv om politikken ikke nødvendigvis blir bedre spiller læringsprosesser en sentral rolle når ny politikk skal tilpasses i lys av tidligere erfaringer og ny, relevant kunnskap.

Videre setter Hall (1993) politisk læring og politiske paradigmer i sammenheng med Thomas Kuhns vitenskapelige paradigmatheori. Paradigmeskifte i politisk analyse refererer til når det etablerte verdensbildet blir forstyrret, og de politiske alternativene det representerer ikke lenger ser ut til å løse nye utfordringer. I likhet med Kuhns vitenskapsparadigme kan et politisk paradigme bli truet av anomalier som ikke passer inn, eller rokker ved grunnmuren i det dominerende

verdenssynet. Studier av denne typen ser suksess i forhold til ideenes overlevelsessevne og potensial for å kunne løse problemer i et langtidsperspektiv.

I likhet med ideer, kan også læringsprosessene deles inn i ulike nivå etter hvilke endringer som skjer i politikken. Hall (1993) deler også den politiske læringsprosessen inn i tre ulike kategorier etter hvilket nivå politikkkutforming skjer på; 1) *det overordnede målet for det politiske feltet*, 2) *verktøy og strategier som skal til for å nå målet* og 3) *de konkrete tiltakene som settes i verk*. For eksempel er det overordnede målet for den skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken å få flere i arbeid. En strategi for å gjøre det mer attraktivt å jobbe kan være å redusere de offentlige trygdeytelsene. Det konkrete tiltaket vil da være hvilken grense for utbetaling som blir iverksatt. Også når det gjelder læring er det viktig å skille mellom en endring som skjer på tiltaksnivå fra de potensielt mer radikale forandringer i grunnleggende strategier og målsetninger.

På denne måten kan vi skille mellom hvilket nivå forandringer skjer, og i hvilken grad politikk og strategier endres. Hall (1993) kaller de ulike nivåene for første, andre og tredje orden. Endringer som for eksempel å justere utbetalingsnivå på en offentlig støtteordning kan gjennomføres uten at nivå to og tre er endret av den grunn. En prosess der tiltak blir justert og tilpasset, men de overbyggede politiske mål og strategier forblir de samme blir da en *første orden* endring. Når endringene blir mer inngripende og innebærer en forandring av mer roffestede strategier beveger staten seg mot en *andre orden* endring. Målet for politikken er ennå det samme, men strategiene og de etablerte ordningene for å nå det overordnede målet endres i ny retning. En reformering av arbeidslovgivningen kan være et eksempel på en forandring av andre orden. Andre eksempel kan være endring i utforming og strategier for arbeidsmarkedstiltak, eller endrede kriterier for deltakelse i arbeidslivet. Endring av *tredje orden* forekommer svært sjelden, men skjer idet politikken endres på alle de tre nivåene på samme tid: rammene rundt tiltakene, tiltakene selv og hierarkiet av målsetningene bak selve politikken. Et eksempel på en slik analyse er Hall (1993) sin beskrivelse av den revolusjonære «*Tredje orden som oppsto under Margaret Thatchers styre i UK, og som erstattet det Keynianske paradigme med Monetarisme*».

Overført til Kuhns paradigmatteori kan første og andre orden endring karakteriseres som 'normalvitenskap'. Tredje orden endring reflekterer derimot en annerledes prosess markert av radikal forandring i den politiske diskurs, eller et 'paradigmeskifte' (Kuhn, 1996). Endring i første og andre orden resulterer ikke nødvendigvis i et paradigmeskifte, eller en tredje orden forandring. Første og andre orden representerer endringer som følger en mer eller mindre naturlig utvikling innenfor en politisk modell. Og på samme vis som innenfor normalvitenskapen kan det stilles spørsmål og foretas enkelte endringer uten at det dermed handler om et paradigmeskifte eller tredje orden endring. Tredje orden endring handler mer om et radikalt skifte og gjerne et brudd med den dominerende samfunnsmodellen som har vært fulgt tidligere. Slike brudd oppstår ofte i turbulente politiske perioder der man søker etter nye svar på nye utfordringer. På samme vis som det oppstår anomalier som utfordrer den dominerende vitenskapen, kan politikken møte på nye utfordringer som det ikke finnes adekvate verktøy eller svar på innenfor den rådende samfunnsordenen. Bevegelse fra et paradigme til et annet innebærer derfor ofte eksperimentering med nye former for politikk, og gjerne politiske mistak som fremskynder et skifte, eller en diskusjon, mellom konkurrerende paradigmer. I en paradigmeendingsprosess spilles argumenter opp mot hverandre. Meningene kan oppleves som kontroversielle. Resultatet av meninger og konflikter som brynes mot hverandre avhenger både av hvilken posisjon man innehar, de institusjonelle rammene og ytre

faktorer som har innvirkning på gjennomslagskraften de ulike synspunktene får (Schmidt, 2008). I en slik prosess kommer det tydelig frem at politikk ikke er en endimensjonal øvelse, men et komplekst spill der ulike brikker og faktorer gjør seg gjeldende. Når det er sagt er det viktig å understreke at de politiske aktørene ikke bare spiller, men de utøver samtidig makt. Politikerne søker nye løsninger på felles problemer, og ønsker gjerne at deres oppskrift skal være den som får størst oppslutning og dermed gi dem inngangsbillett til landets maktkorridorer.

3.6 Agendasetting og diskursens betydning

Agendasetting refererer til ett sett av tema eller problemer som de sentrale politiske aktørene i en stat, eller i det internasjonale samfunnet, er svært opptatt av på ett gitt tidspunkt – «*the pressing problems of the moment*» (Kingdon, 1995). Hva som defineres som problem, hvilke politiske alternativer det fokuseres på og hvilke dominerende strømningene som aktualiserer seg er sentrale spørsmål i agendasetting teorien. En kritisk analyse av problem, politikk og politiske strømninger vil tydeliggjøre interaksjonen mellom ideer og institusjoner i politikkkutforming (Béland, 2005). Videre vil diskusjonen vise at de politiske alternativene har sine røtter festet i et spesifikt politisk paradigme, og at de politiske aktørene bruker disse for å understreke behovet for reform og nytenkning. Siden de politiske beslutningstakerne kun har mulighet til å fokusere på et fåtall av kjernetema samtidig, representerer de politiske konstruksjonene, og hvilket tema eller problem som blir prioritert på den politiske dagsorden, en nøkkel for å forstå sosiale reformer.

Når nye ideer sprer seg internasjonalt blir de omformet og oversatt til nasjonale praksiser som passer inn i det eksisterende politiske landskapet. Den nasjonale politiske diskurs setter viktige normative grenser for hvilke politiske valg som kan tas. Men ideer muliggjør også politisk handling, ikke bare gjennom å fungere som et veikart, men også ved å tilby symboler og andre diskursive skjema som aktørene kan ta i bruk for å appellere, overbevise og legitimere sine ønsker og meninger. I innføring av nye ideer mener Mary Douglas (1986) at det benyttes ”*a process of bricolage*” som vil si at aktørene kombinerer allerede tilgjengelige og legitime begrep, manus, modeller og andre artefacts som finnes i deres institusjonelle miljø. Ideer og diskurs kan slik bidra til å legitimere at en velferdsreform ikke bare er nødvendig, men også formålstjenlig ved å appellere til dypt rotfestede verdier. En slik appell kan ta tak i tradisjonelle sosialdemokratiske velferdsstatsverdier som for eksempel solidaritet og likhet. Det kan også være å ta tak i verdier som har bred moralsk støtte som for eksempel individuelt ansvar, frihet og retten til ulikhet som har vært assosiert med mer liberale samfunnsmodeller. Slike normative argumenter må være forankret i kognitive tankerekker. Politikere kan ikke mane til måtehold og kollektiv innsats fra befolkningen om det ikke finnes overbevisende grunner til at det er nødvendig. For å lykkes med sine saker er det samtidig viktig at de *kognitive* forklaringene henger sammen med forankrede *normative* verdiene (Schmidt, 2008). Uansett hvor gode grunner som finnes for en økonomisk reform blir den vanskelig å gjennomføre om argumentene kolliderer med verdiene befolkningen setter høyest.

Mellom retorikk, politikk og praksis kan det ofte være stor avstand. Hvordan politikere, autoriteter og myndigheter taler om en sak, trenger ikke si noe om hvordan de samme myndighetene i praksis utfører sitt arbeid. Carl Dahlström (2004) argumenterer for at retorikk og praksis blir evaluert og undersøkt på forskjellige måter. Retorikk blir evaluert i den offentlige debatten, som ofte fokuserer på moral og verdier, mens praksis blir evaluert av statens granskningssystem som fokuserer på

effektiviteten ved ordninger og systemer. De to nivåene responderer derfor ulikt på kritikk. Formålet for både retoriske endringer og praktiske forandringer er å øke den politiske legitimiteten, men dette blir gjort på to forskjellige måter – vurderingene på det retoriske plan handler om å finne den rette vei, mens vurderinger på det praktiske plan handler om nytten og effekten av politikken som føres. Slik henger retorikk og praktikk på et vis uløselig sammen, men det man sier trenger nødvendigvis ikke være hva man faktisk gjør. Moralske mål og effektive mål er ikke alltid mulig å oppnå på samme tid. Dette kan bli forklart ved at det eksisterer to nivå (om ikke flere) på samme tid. De to nivåene har ulike funksjoner – ett svarer til moral og verdier, mens det andre til forventninger om effektivitet. Av denne grunn er de to nivåene ofte i konflikt. Kanskje bidrar ikke ”det rette” til en effektiv produksjon, eller produksjonen reflekterer ikke verdiene til samfunnet omkring den. Begge deler fører til tap av legitimitet. I gjennomføring av nye velferdsreformer er de politiske aktørene helt avhengig av legitimitet og oppslutning blant både befolkning og viktige institusjoner i samfunnet, som for eksempel arbeidstaker og arbeidsgiverorganisasjonene. Å gjennomføre reformer handler dermed om å kombinere begge nivåer, både verdier og effektivitet, på en måte som bidrar til en oppslutning fra majoriteten (Dahlström, 2004). For å nå frem til mottakerne må den som fremmer et budskap derfor kjenne til hvilket ‘språkspill’ de er en del av. Om man har forskjellig begrepsoppfatning om spillet vil budbringerne gjerne formulere den samme ytringen forskjellig – eller de kan faktisk spille ulike spill. Spillet representerer offentligheten, og reglene for spillet blir etablert av kultur, institusjoner, psykologi og interaktive strukturer i samfunnet. Å fokusere på diskurs kan derfor bidra til å øke forståelsen for hvorfor en type politikk vinner frem fremfor en annen (Schmidt, 2011). Satt i sammenheng med institusjonelle forklaringsmodeller, kan også ordene og argumentenes innramming gi nyttig informasjon og innsikt i velferdsstatens utvikling.

3.7 Sosiale konstruksjoner av målgrupper

Politisk læring, ideer, og ny-institusjonalisme, særlig den diskursive, kan kobles til teorier om sosiale konstruksjoner av målgrupper i politikken. Den sosiale konstruksjonen av målgrupper refererer til de forskjellige karakteristikker og dominerende bilder et samfunn har av ulike mennesker og grupper. Disse innarbeidede forestillingene påvirker utformingen av den offentlige politikken, og får dermed betydning for hvilke strategier og virkemiddel som rettes mot hvilken gruppe. Karakteristikkene kan være normative og vurderende. De kan portrettere grupper både positivt og negativt gjennom symbolsk språkbruk, metaforer og historier (Schneider & Ingram, 1993).

Målgruppe er et begrep fra politikkkutformingslitteraturen som retter søkelyset mot det faktum at politikk brukes for å oppnå mål ved å legge føringer på innbyggernes oppførsel. Politikerne har en rekke problemer som skal løses og mål som skal nås. Politikk handler derfor ofte om hvordan man best mulig skal få befolkningen til å handle i tråd med de målsetningene som er satt. Ulike politiske virkemidler kan endre befolkningens atferd i en ønsket retning. Politikken som føres kan være bestemmende på hvilke valg, muligheter og hindringer den enkelte opplever å ha – og dermed også førende på deres atferd. Politikken forsøker å føre den enkelte og de ulike målgruppene i bestemte retninger som reflekterer de styrende strategier og samfunns mål.

Schneider og Ingram (1993) sier at sosial konstruksjon av målgruppe referer til 1) gjenkjennelse av delte karakteristikk eller historier som gjør at det blir sosialt meningsfullt å skille dem ut som en målgruppe. 2) Tilleggelser av spesifikke verdier, symboler og forestillinger i karakteristikkene. Sosiale konstruksjoner er stereotyper om spesifikke grupper som er laget av politikk, kultur, sosialisering, historien, media, litteratur, religion og andre samfunnskontekstuelle faktorer. Positive konstruksjoner inkluderer forestillinger som verdig, fortjenende, intelligent, ærlig, folkelig etc. Negative konstruksjoner er knyttet til bilder som uverdig, ikke fortjenende, uærlig, spekulerende og egoistisk etc. Det finnes en lang rekke evaluerende dimensjoner, både positive og negative, som brukes til å portrettere ulike grupper. Sosiale konstruksjoner er ofte konfliktfylte og gjenstand for diskusjon. Politikk rettet mot personer med lav inntekt, eller mennesker utenfor arbeidslivet, identifiserer en type eller gruppe av mennesker. De sosiale konstruksjonene kan karakterisere dem som sårbare, marginale eller personer med et ufordelaktig utgangspunkt som ikke kan klandres for situasjonen de er i. Eller, motsatt, kan de bli sett på som late personer som ønsker å leve på andre mennesker ærlige og harde arbeidsinnsats. Samtidig finnes det grupper som ikke har noen veldefinert sosial konstruksjon, det kan være utydelige grenseganger og en person kan være innom flere kategoriseringer etter hvilken situasjon den befinner seg i. Samtidig er målgrupper empirisk målbare fenomen som kan sammenlignes og evalueres ut fra et objektivt perspektiv (som for eksempel i statistikken).

Tabell 2: Sosiale konstruksjoner og ulike typer målgrupper

Positive	Negative
<i>Privilegerte:</i>	<i>Utfordrere:</i>
Høyt utdannede	Innvandrere
Arbeidstakere	Langtidsledig
<i>Avhengige:</i>	<i>Avvikere:</i>
Personer med funksjonshemming	Misbrukere
Sykemeldte	Kriminelle

Kilde: Tilpasset og oversatt fra Schneider og Ingram (1993).

Ut fra et skandinavisk perspektiv kan sosiale konstruksjoner av ulike grupper og hvilke holdninger eller assosiasjoner som knyttes til dem, litt forenklet, fremstilles som i figuren ovenfor. De offentlige ordningene er konstruert på en slik måte at det skal stimulere til utdanning og til å være i arbeid. De privilegerte vil derfor kunne nyte godt av opparbeidede rettigheter og gode trygdeordninger om de skulle ha behov for det i perioder av livene sine. De avhengige er det også knyttet positive assosiasjoner til. De er utenfor og trenger samfunnets tilrettelegging og hjelp, men de selv kan ikke klandres for dette. Det kan skje alle, og det er dermed enkelt å opprettholde en felles enighet om at fellesskapet bidrar når sykdom eller nedsatt funksjonsevne rammer den enkelte.

Noen sosiale konstruksjoner er temmelig faste over lang tid, mens andre er mer flytende og under stadig diskusjon. Spesielt i tider med økonomisk tilbakegang og velferdssamfunnene trenger flere folk i arbeid, kan de ulike kategoriene bli mer presset. Det som tidligere ble sett på som et felles ansvar kan bli mer sentrert rundt den enkelte. Det blir stilt spørsmål med om støtteordningene ikke er for rause selv for de som er definert inn som verdig trengende i velferdskonteksten. Når velferdsstaten settes under press kan de sosiale konstruksjonene defineres om, og de som før var selvsagte mottakere av trygder og støtte blir sett mer på som en utfordring.

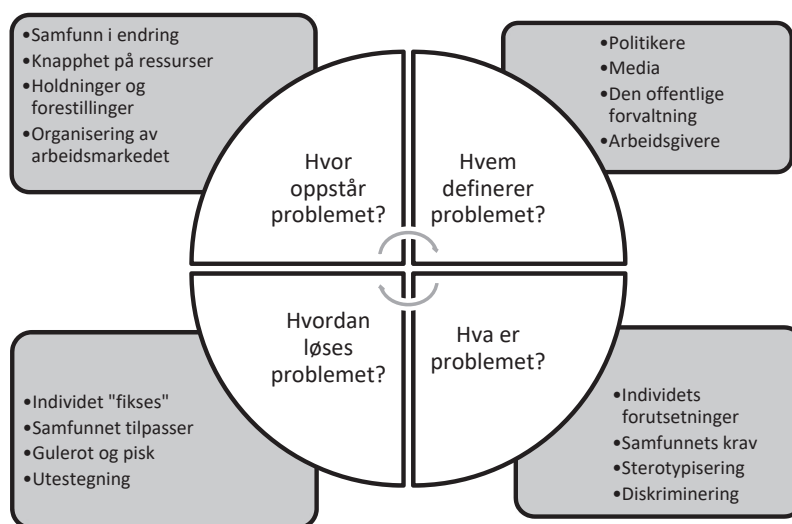
Politikerne må ha fokus på linken mellom tilnærmingen til målgruppen og hvilke overordnede mål som skal nås. I denne prosessen prioriterer de mellom ulike målsetninger, og tilnærmer seg målgruppen etter hva som er høyest prioritet. Målet om full sysselsetting kan for eksempel lett komme i konflikt med trygdeordningenes utforming og hvor høyt kravet om anstendig arbeid settes. Samtidig kan målet om trygghet og høye forventninger til kvalitet i arbeidslivet komme i konflikt med ønsket om fleksibilitet og økt deltakelse. Dermed er hvilke mål som ønskes nådd – for hvilke målgruppe - avgjørende for utformingen av både velferds- og arbeidsmarkedspolitikken. Dette påvirker virkemidlene i statssystemet generelt, men kan ha en tendens til å slå sterkest ut på de politisk definerte målgruppene spesielt. Det kan se ut til at det er enklere å tilby støtteordninger og økonomiske tilskudd (gulrot) til målgrupper som har en positiv sosial konstruksjon, mens de målgrupper som befolkningen er mer skeptisk til er det større åpning for å svinge piskene med begrensede tiltak og straffereaksjoner (Schneider & Ingram, 1993). Spørsmålet om hvorfor en type politikk velges fremfor andre er stort og innfløkt å svare på. Det som er klart er at de politiske valgene kan slå forskjellig ut på ulike målgrupper. Begrunnelser for de politiske valgene er viktige å analysere fordi de legitimerer politiske mål og de verktøy som benyttes for å nå de satte målene.

Den politiske diskursen og den velferdspraksis som føres lærer altså befolkningen om hvilken gruppe de tilhører, hva de fortjener fra staten og hva som forventes av dem. Måten politikken håndterer sine målgrupper synliggjør om staten synes at deres problemer er legitime, eller om de oppfattes som hemske, eller en trussel, for det velferdsstatlige fellesprosjektet. Befolkningen generelt, og målgruppen spesielt, kan etter hvert internalisere budskapene som politikken fremmer. Ikke bare gjennom å høre hvordan politikerne snakker om dem og gjennom dekning i media, men også gjennom deres egen erfaring i møtet med arbeidsliv og de offentlige hjelpesystemene. Slik har politikk og diskurs nær kobling til holdninger i den generelle befolkningen, og selvfølelsen hos brukere av velferdssystemet. Når arbeidstakere mottar støtte fra det offentlige er det med bakgrunn i deres egen innsats og bidrag til velferdsstaten. Utfordringer i velferdssamfunnet blir møtt med mer mistenksomhet og er i større grad overlatt til hva staten ønsker å tilgodese dem med. De avhengige blir gjerne møtt med at de er mer maktesløse, hjelpeløse og har behov for bistand. Problemene er deres egne, men de har liten mulighet til selv å løse dem. De er avhengig av godvilje og generøsitet fra staten. Denne gruppen av velferdsmottakere kan få en følelse av at de ikke blir regnet med inn i det felles prosjektet som velferdssamfunnet består av. Målgruppen blir ivaretatt gjennom offentlige støtteordninger, men det gjøres ikke en tilstrekkelig innsats for å få dem inn i arbeidsliv og med på laget. Oppfatningen kan ofte være at det er mindre krevende å holde denne gruppen utenfor enn innsatsen som må til for at de skal kunne delta. Økning i uføretrygd og en stigning i antall stønadsmottakere som ønsker, og som mener at de kan arbeide, er eksempler på hvordan velferdsstater kan «skjule» arbeidsløshet i trygdesystemet. Resultatet kan bli passiviserende og en følelse av å bli stilt på utsiden og ikke få lov til å bidra. En slik utestengelse kan virke

stigmatiserende og definere en gruppe mennesker som mer annerledes og hjelpetrengende enn de kunne ha vært med en annen type innsats.

Sosiale konstruksjoner lages og brukes av politikere, institusjoner, media og av gruppene selv. Nye målgrupper oppstår, og bildet av en målgruppe kan endres over tid og etter den gjeldende samfunnskonteksten. Gamle målgrupper blir reforhandlet og nye bilder blir laget. Gjennom institusjonell historie, samfunnsutvikling og politiske prosesser kan ideen om hvilke egenskaper de ulike gruppene besitter bli sett på med nytt blikk (Lieberman, Ingram & Schneider, 1995). Når ideen om målgruppen endres vil også politikken og statens virkemidler bli annerledes. Andre logikker tar form og innsatsen rettet mot gruppen endrer seg i takt med nye tankesett. Figuren nedenfor illustrerer hvilke faktorer som kan spille inn på utvikling av ulike sosiale konstruksjoner av målgrupper:

Figur 8: Faktorer som påvirker definisjon av problem og løsninger



Definisjonsmakt handler om å ha makt til å fastsette hva som er et problem. Objektivt sett finnes det en rekke problemer, men bare et fåtall av disse blir subjektive, altså oppfattet som reelle problemer. Ved å få definere hva som er problemet ligger også muligheten til å beskrive trusler, utviklingsperspektiv, løsninger og handlingsmuligheter. Problemets paradoks blir dermed at det ikke finnes en selvsagt kobling mellom problem og løsning (SOU 1990:44).

3.8 Oppsummering

Denne studien er en makroorientert undersøkelse av ideer på reise som har betydning for de skandinaviske landenes tilnærming til inkludering i arbeidslivet. Mitt teoretiske utgangspunkt

kretser derfor rundt betydningen av politisk overføring mellom landegrenser og statlig læring. Fokus på ideer alene kan imidlertid ikke forklare alle sider ved den komplekse prosessen som bidrar til politisk utvikling, endring eller stabilitet. Derfor er det viktig å dra veksel på flere teoretiske tilnærminger som ny-institusjonalisme og diskursens betydning. På denne måten kan de ulike landenes egen historie, kontekst og utgangspunkt for læring belyses på en mer nyansert måte.

Med utgangspunkt i de nevnte teoretiske perspektiver vil jeg i denne studien analysere utviklingen av de ulike skandinaviske landenes arbeidsmarkedspolitik. Arbeidsmarkedspolitikken rammes inn av et sett av institusjonelle ordninger som setter betingelser for deltakelse, inkludering eller ekskludering. På denne måten er reisende ideer, politisk læring og utforming av de ulike institusjonene også førende for de sosiale konstruksjonene av ulike målgrupper. Politikktutvikling handler om et sammensatt samspill mellom endrede kontekstuelle vilkår, problemformulering og søken etter svar på nye utfordringer. Skandinavisk arbeidsmarkedspolitik og utforming vil i denne avhandlingen analyseres med utgangspunkt i tredje vei ideer, eller neo-liberale ideer, utviklet i USA, UK og uttrykt i European Employment Strategies (EES). Disse ideene som vektlegger mangfold, forskjellighet, arbeid for velferd, lovverk, rettigheter og plikter er alle koplet til nye sosiale risikoer og tredje vei tenkningen mellom de tradisjonelle høyre- og venstredimensjonene i politikken (Powell, 2000). Men som denne gjennomgangen av teori viser er ideutveksling og politisk læring sammensatte prosesser. Ulike ideer kan spille forskjellige roller etter hvilken kontekst de gir seg uttrykk i. Det kan identifiseres ulikheter i hvordan politikken blir legitimert, hvilke mål og normer som er satt og ikke minst hvilke metoder og virkemidler som tas i bruk for å nå disse målene. I tillegg kan også landets historie, aktuelle kontekst og de institusjonelle rammene ha betydning for hvordan staten lærer, grad av frivillighet og tvang og dermed også for hvilken betydning ideer får i de nye velferdskontekstene.

I min studie vil de ulike perspektivene som er presentert i dette kapittelet bidra både teoretisk og metodisk. Med en bevissthet om at ideer sjelden, eller aldri, har en strømlinjeformet reise, men er mer preget av å bevege seg frem og tilbake både i tid og rom, vil jeg likevel starte mine undersøkelser i den internasjonale konteksten og følge de nye ideene inn i de skandinaviske kontekstene. De idealtypiske kategoriseringene av et sosialdemokratisk og liberalt velferdsregime danner utgangspunktet for å identifisere hva som ser ut til å være nytt både i internasjonale og nasjonale kontekster. Hva som er «nytt» og hva som er «gammelt» er heller ikke uproblematisk å definere. Å sette virkeligheten inn i teoretiske rammer er alltid en forenkling av sammensatte og komplekse fenomen. Men en slik forenkling av virkeligheten vil også være nyttig for å kunne identifisere politiske utviklingstrekk. På denne måten kan studien bidra til å øke bevissthet rundt, og forståelse for, at politikk ikke utformes i et vakuum og at de politiske valgene heller ikke er tilfeldige. De institusjonelle ordningene er med andre ord aldri statiske, men i stadig utvikling og legger premisser for sosiale konstruksjoner og medborgerskap. Min analysestrategi vil bli nærmere utdypet i det neste kapittelet.

4. Metodiske valg, utfordringer og gjennomføring

En studie som ønsker å undersøke hvordan nye ideer påvirker grunnleggende verdier, strategier og politikk – og til slutt hvordan politikk ovenfra påvirker de sosiale konstruksjonene av to ulike målgrupper krever en sammensatt metodisk tilnærming. I dette kapitlet argumenterer jeg for at det vil være nødvendig å ta i bruk flere metodiske verktøy for å undersøke mine problemstillinger. Dette vil inkludere institusjonell komparativ velferdsstatsanalyse, dokumentanalyse og diskursanalyse. Følgelig vil jeg a) presentere ulike sider ved mitt datamateriale, og b) drøfte hvordan jeg ønsker å sammenstille dette. Jeg vil også c) diskutere ulike analytiske utfordringer og strategier, samt hvordan jeg vil forsøke å løse disse.

4.1 Vitenskapsfilosofisk utgangspunkt og plassering

Det er av stor betydning at komparativ velferdsanalyse og den diskursive institusjonalisme ikke bare forstås som metoder for dataanalyse, men som en teoretisk og metodologisk helhet. Bak ligger det filosofiske (ontologiske og epistemologiske) premisser angående den sosiale konstruksjonen av verden, i tillegg til teoretiske modeller. Min studie bygger på en sosialkonstruksjonistisk forståelsesramme. I metodelitteraturen benyttes ofte sosialkonstruksjonisme og sosialkonstruktivisme om hverandre, men de har ulike fokusområder. Sosialkonstruksjonisme tar utgangspunkt i at virkeligheten skapes av menneskelig aktivitet og handlinger. Den ser på samfunnets strukturer som et resultat av sosiale prosesser og samhandling som både påvirker og påvirkes av enkeltmennesker. Sosialkonstruksjonismen skiller seg slik fra, for eksempel Piagets konstruktivisme, ved å være mer opptatt av det som skjer mellom mennesker og samfunn – og mindre konsentrert om det som skjer innad i det enkelte individ. Vivien (1995) har sammenfattet fire typiske vilkår som viser den sosialkonstruksjonistiske forståelsens ontologiske og epistemologiske antagelser:

- *Kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten* – som understreker at virkeligheten kun er tilgjengelige for oss gjennom våre kategorier, og at vår viten og verdensbilde ikke er speilbilder av virkeligheten, men et produkt av vår måte å kategorisere verden på.
- *Historisk og kulturelt spesifisert* – vi er grunnleggende historiske og kulturelle vesener, og vårt syn på og viten om verden er alltid kulturelt og historisk formet. Våre verdensbilder og identiteter kunne ha vært annerledes, og de kan endres over tid.
- *Sammenheng mellom viten og sosiale prosesser* – vår måte å forstå verden på skapes og opprettholdes i sosiale prosesser. Viten skapes i interaksjon hvor det bygges felles sannheter og hvor det kjempes om hva som er sant og falskt
- *Sammenheng mellom viten og sosial handling* – forskjellige verdensbilder fører til ulike sosiale handlinger, og den sosiale konstruksjon av viten får dermed konkrete sosiale konsekvenser.

Oppsummert handler disse antagelsene om at verden er i stadig forandring og at sosiale fenomen blir sosialt konstruert. En slik oppfatning om hvordan verden forstås er også i tråd med det syn som ligger til grunn for de teoretiske perspektivene denne studien bygger på.

I lys av ny kontekst for velferdsstaten og de siste tiårenes samfunnsendringer har også kritisk samfunnsforskning økt i omfang. Samfunnsteori og analyser blir i økende grad knyttet til endringer i språk og diskurs. Fairclough (1999) understreker sammenhengen mellom endringer i det senmoderne samfunnet, kunnskapssamfunnet og diskurs på denne måten:

Since knowledges are constituted as discourses, particular ways of using language, this means that they are in the business of evaluating and changing discourses. Evaluating discourses means setting them against shifting understandings of what material possibilities there are in the practical domain concerned (for example the economy), which are, in turn, instantiated within new discourses.

Chouliaraki og Fairclough (2010) forklarer relasjonen og kompleksiteten mellom diskurs og sosiale praksiser på denne måten:

Many aspects of the social process are construed in different ways in different discourses; certain discourses endure longer than others, are taken up and accepted by more people, and thus achieve varying measures of dominance over others, and may become hegemonic. Certain discourses – and this is really just a particular facet of dominance – come to be more extensively recontextualized than others, shifted from one practice or organization or institution or field to others, shifted from one scale to others (e.g. from local to national, from national to international).

Med dette mener de at den diskursive praksisen inngår i et dialektisk samspill med andre sosiale praksiser, og at det er gjennom diskursiv og annen sosial praksis at vår omverden formes og blir formet. Diskurser oppstår gjennom spesifikke måter å konstruere eller representere ulike sider av de sosiale prosessene som forenkler og fortetter komplekse virkeligheter. Diskursene løfter frem enkeltdele av virkeligheten og skyver andre sider av den i bakgrunnen. Hovedinteressen i Faircloughs kritiske diskursanalyse ligger i å undersøke sosiale endringer. Politikk eller sosiale hendelser kan forklares og forstås forskjellig, og de ulike forståelsene representerer ulike handlinger som mulige og relevante i situasjonen. På denne måten får den diskursive forståelsen sosiale konsekvenser. Fairclough har også en parallell ide som binder ham til «modell-tenkningen» i den historiske institusjonalismen siden han sier at en tekst/diskurs trekker på elementer og diskurser fra andre tekster, også kalt *intertekstualitet*. Ved å fokusere på intertekstualitet kan man både se reproduksjon av diskurser, hvor ingen nye elementer innføres, og endringer av diskurser gjennom nye sammensetninger – og dermed identifisere forandring i den sosiale og kulturelle konteksten. Språket fungerer på denne måten som en maskin som former den sosiale virkeligheten. Det gjelder også for utforming av institusjoner, organisasjoner, sosiale identiteter og sosiale relasjoner. Slik foregår det en kamp på det diskursive nivå som er med på å forandre og opprettholde den sosiale virkelighet.

4.2 Det empiriske datagrunnlaget

Denne studien undersøker politisk utvikling i en internasjonal kontekst og innad i forskjellige land på ulike nivå. For å kunne favne de ulike sidene ved min problemstilling vil mitt datagrunnlag være hentet fra dokumenter som representerer både primær- og sekundærlitteratur. Min tilnærming til dette materialet vil være kvalitativ. I studien sammenlignes ulike velferdsstater og ser ulike

institusjoner i sammenheng, og dokumenter knyttet til flere felt og temaområder vil derfor være aktuelle datakilder. Analyse av ulike, allerede eksisterende, dokumenter vil gi informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål (Tjora, 2012). De ulike datakildene vil brukes for å favne kompleksiteten og bidrar til å få frem et sammensatt bilde av politisk utvikling og eventuelle endringer både i en internasjonal og nasjonal sammenheng. Mine primær- og sekundærdata vil hentes fra:

- Lover med forarbeider
- Nasjonal og internasjonal statistikk
- Periodiske dokumenter, som handlingsplaner og strategiplaner, knyttet til utforming av velferds- og arbeidsmarkedspolitikk samt planer utarbeidet på innvandring- og funksjonshemmingsfeltet
- Dokumenter som behandler velferdsreformer og mer generelle tiltak og virkemiddelbruk rettet mot arbeidslivet.
- Regjeringsgrunnlag
- Partiprogram
- Taler, debatter og redegjørelser i Riksdag, Folketing og Storting
- Medicoppslag
- Evalueringer og tidligere forskning

Litteraturen som inkluderes vil altså strekke seg fra offentlige dokumenter, utredninger og lovforarbeider til politiske taler, debatter og medieoppslag. De ulike kildene vil på forskjellige måter kunne gi kunnskap om tematikken i forskningsprosjektet. Avhengig av hvem som står bak de ulike produksjonene vil dokumentene også kunne reflektere forskjellige perspektiv, ulike syn og imøtekomme ulike formål. Å ta utgangspunkt i kunnskap som allerede foreligger på et felt innebærer at jeg strengt tatt ikke produserer ny kunnskap. Likevel kan det å innhente og systematisere informasjon fra komplekse og sammensatte politikkområder, samt å sammenligne denne over landegrenser, bidra til ny analytisk innsikt i utviklingen av velferds- og arbeidsmarkedspolitikk i de skandinaviske landene.

I en studie som er basert på dokumenter er det viktig å ha ryddige utvalgsriterier. Både teoretisk, og som et premiss for min problemstilling, spiller historie og tid avgjørende roller. Dette satte også føringer for hvordan jeg valgte ut mitt datamateriale. Dokumentene som analyseres er hentet fra ulike tidsperioder fra inngangen til 1990-tallet og frem til 2014. De er ikke nødvendigvis hentet fra samme årstall, men mer knyttet til når sentrale utredninger og handlingsplaner av relevans for studien ble lansert. Dette er også et viktig poeng fordi tidspunktet myndighetene starter å utarbeide strategier på et område kan sees på som et funn i seg selv. Når utredninger om diskrimineringslovgiving, eller handlingsplaner for integrering og inkludering, utarbeides sier det noe om hva som står på den politiske agendaen på et gitt tidspunkt. At enkelte land er tidligere ute enn andre kan ha flere forklaringer, men gir også informasjon om hvordan ideer reiser og hvordan politisk læring foregår.

For å finne frem til sentrale tidspunkt i utviklingen av ny politikk ble det også viktig å se på partiprogram og følge den politiske debatten som foregikk i media. På denne måten kunne jeg danne meg et bilde av hva som var aktuelt i den offentlige samtalen, og hvilke aktører som spilte

sentrale roller. Dette ble igjen førende for hvilke parti det ble satt fokus på og hvilke partiprogram som ble valgt ut til analyse i de ulike landene.

For at dokumentmengden ikke skulle bli uoverkommelig var det viktig å begrense utvalget til å belyse tre institusjonelle ordninger som har betydning for arbeidsmarkedene, og som er felles for alle de skandinaviske landene. Politikk for inkludering og mangfold i arbeidslivet ligger som en overordnet faktor her, men er nært knyttet sammen med regulering av arbeidslivet og velferdsordningene. De tre områdene er også nært relatert til tredje vei ideene som utviklet seg på 90-tallet og utover 2000-tallet. Å belyse dokumenter utarbeidet rundt disse temaområdene gjorde det dermed mulig å følge ideene på reise inn i den skandinaviske konteksten. I kombinasjon med dokumenter som er mer målgruppespesifisert ble det mulig å se en overordnet og generell politisk utvikling i sammenheng med politiske strategier og virkemidler rettet mot de ulike gruppene.

Når dette er sagt vil jeg legge til at avgrensning av datamateriale har vært en utfordring i min studie. For det første, selv med en viss avgrensning, eksisterer det enorme mengder av dokumentasjonsmateriale som er relevant for studiens problemstilling både på internasjonalt og nasjonalt nivå. For det andre er det vanskelig å skille mellom målsetninger, strategiske planer og hva som springer ut i faktisk politikk. For det tredje er skillelinjene mellom generell og gruppespesifisert politikk ofte komplisert å trekke fra hverandre. Til sammen kan dette fremmes som argumenter mot å gå så bredt ut i min undersøkelse. Jeg vil likevel argumentere for at dette problemet ikke nødvendigvis hadde løst seg med en strengere avgrensning av studien. Når inkludering og arbeidsmarkedsrettede politikker skal studeres er det vanskelig å skille når de ulike strategiene og virkemidlene er rettet mot en spesifikk målgruppe og når det er snakk om mer generell arbeidsmarkedspolitikk. Det er dermed vanskelig å sette opp helt presise kriterier for utvalgsprosessen selv med en mer gruppespesifikk tilnærming. I min studie er nettopp det generelle også et poeng, da den generelle velferds- og arbeidsmarkedspolitikken kan ha vel så stor påvirkning på sosiale konstruksjoner av ulike målgrupper og innretting av politisk tilnærming som de mer målrettede. Et annet argument for et bredt tilfang av dokumentasjon er at samme fenomen blir analysert gjennom ulike kilder. Ved å sammenstille offentlige utredninger, politiske debatter og medieoppslag kan det gi en styrke til analysen av datamaterialet. Fenomenet undersøkes ikke kun fra et strengt avgrenset datagrunnlag, men mer ut fra en prismetenkning som gir muligheter til å identifisere flere fasetter.

En annen utfordring knyttet til systematikken i utvelgelsen av dokumentasjon handler om de skandinaviske landenes ulike tradisjoner for utredningsarbeid. Der Sveriges politikk er svært skriftliggjort med omfattende SOUer på detaljerte politikkområder, er den politiske dokumentasjonen i Danmark mindre systematisk og dyptgående. Dette fikk også bli konsekvenser for hvilke dokumenter som ble valgt for å belyse de ulike landenes utvikling. I den danske konteksten blir for eksempel taler og tiltredelsesdokument for ulike regjeringer vektlagt i større grad enn det som er tilfellet i Norge og Sverige.

Det har ikke vært mulig å ha den fulle oversikt over alle relevante politiske dokument fra starten av i min studie. Utvalget har dermed blitt justert underveis, og det har vært nødvendig å ta i bruk den såkalte snøballmetoden. Dette innebærer at ved å sette seg inn i noen utvalgte dokumenter så fikk jeg kjennskap til andre relevante kilder. Fremgangsmåten kan beskrives som en slags utfyllingsstrategi der målet var å få inn så mange opplysninger om den politiske utviklingen som

mulig. Evalueringer og tidligere forskning er derfor også en del av mitt datamateriale. Ved å ta i bruk et mangfold av kilder har det vært mulig å rekonstruere det historiske perspektivet på en mer troverdig måte. Slik har også innsikten i hva som kan anses som ny politikk versus en videreføring av mer etablerte politiske ideer blitt styrket.

4.3 Metodiske valg og utfordringer

Utvelgelsen av det empiriske datagrunnlaget indikerer at det også er knyttet en rekke utfordringer til metodisk tilnærming og analyse av dokumentene. Dokumentene er ikke valgt ut strengt systematisk og type dokumenter som er tilgjengelige varierer også over landegrenser. Dermed er det heller ikke hensiktsmessig å ta i bruk stramme metoder som det er knyttet strenge analyseredskaper til. En mer fruktbar tilnærming til mitt materiale vil være mer fleksibel og eklektisk. Det vil si at jeg kommer til å benytte flere metoder og teknikker for å analysere mitt datamateriale.

Min undersøkelse er en dokumentstudie, men kan også omtales som en komparativ case-studie der Norge, Sverige og Danmark er tre ulike case som sees i lys av en internasjonal kontekst. De skandinaviske landene sees på som tre ulike enheter i interaksjon med hverandre og i en større helhet der USA, UK og EU er de mest sentrale aktørene. Samtidig behandles de tre landene som en enhet ved at de hviler på samme velferdsmodell og settes slik også opp som ett samlet case mot andre velferdsmodeller. På denne måten analyseres likheter og forskjeller mellom den tradisjonelle skandinaviske modellen og liberalistisk velferdsmodell på samme tid som likheter og forskjeller innad i Skandinavia studeres. Komparative case studier er nyttige for å kunne besvare spørsmålene *når, hvorfor og hvordan* på komplekse sosiale fenomener. Der den skandinaviske modellen sees under ett vil casestudien ha et beskrivende preg, mens der landene sees hver for seg og utviklingstrekk sammenlignes på tvers vil være mer analytisk og dyptpløyende.

For å belyse min problemstilling kunne jeg også ha benyttet meg av kvalitative intervjuer. Dette kunne bidratt til mer informasjon og en nyansering av mine funn og tolkning av disse. Jeg har imidlertid valgt bort denne muligheten og konsentrert studien til dokumenter og offentlig debatt. En begrunnelse for dette handler om avgrensning av datamaterialet og praktisk gjennomførbarhet. Samtidig vil jeg argumentere for at det skrevne ord avdekker legitimering av politikk på en mer direkte måte, og er mer håndfast å sammenligne på tvers av landegrenser, enn intervjuer nødvendigvis ville ha vært. Videre kunne valget av hvilke informanter som skulle presentere et lands politiske kontekst blitt en utfordring. En risiko kunne være at de utvalgte nøkkelpersonenes stemme hadde lagt for sterke føringer på hvordan datamaterialet skulle fortolkes. Det er også en problematikk knyttet til om informantene og deres posisjon hadde vært sammenlignbare mellom landene. Til slutt kunne det blitt vanskelig å få frem det historiske bildet når intervjuene av naturlige årsaker måtte ha foregått i dagens politiske kontekst. Ved kun å benytte offentlig datamateriale er empirien mer frigjort fra personlige refleksjoner og på denne måten også mer 'nøytral'.

For å undersøke endringer i legitimering av ny politikk, hva som står på den politiske dagsorden og hvordan problemer formuleres er diskursanalyse et nyttig verktøy å bruke. Jeg har ikke inngående kjennskap til lingvistikk, og min tilnærming til diskursanalysen er ikke det man kan kalle en

klassisk tekstanalyse. Det finnes ulike retninger og innganger til diskursanalyse, der vektleggingen av diskursens versus andre sosiale mekanismer varierer (Jørgensen & Phillips, 1999). Foucault er for eksempel en sentral teoretiker innenfor diskursanalysen. Han følger det sosialkonstruktivistiske premisset om at viten ikke kun er en avspeiling av virkeligheten, men at sannhetene er deskriptive konstruksjoner der forskjellige perspektiver kan avgjøre hva som er blitt oppfattet som sant eller falskt. På denne måten slutter han seg til det sosialkonstruktivistiske perspektivet om at virkeligheten er sosialt konstruert og at det ikke finnes en 'sannhet'. Foucault tenderer imidlertid mot å argumentere for at det kun er et vitenperspektiv som gjør seg gjeldende i bestemte historiske perioder (Jørgensen og Phillips, 2008). Dette utgangspunktet har høstet sterk kritikk fra de nyere diskursanalytiske retninger. Det argumenteres i økende grad for at bildet er mer sammensatt og konfliktfylt, der ulike diskurser eksisterer side om side og kjemper om retten til å avgjøre sannheten. Diskursiv praksis reproducerer eller forandrer andre sosiale praksiser, på samme måte som sosiale praksiser former de diskursive praksiser. Dette er også i tråd med Chouliaraki og Fairclough (2010) syn på diskurs og sosial praksis. Jeg slutter meg til ideen om at diskurs og sosial praksis er uløselig knyttet sammen i et dialektisk forhold og gjensidig samspill.

Diskursanalyse som metode har imidlertid blitt kritisert fra ulike hold. Alvesson (2005) mener for eksempel at språkets kapasitet er begrenset i forhold til å kunne gi et entydig bilde av virkeligheten. Jørgensen og Phillips (1999) kritiserer på sin side Faircloughs tilnærming for uklareheter med hensyn til å skille det diskursive og det ikke-diskursive. De stiller seg også kritiske til at skillet mellom diskursanalysen og den sosiale analysen ikke er tydeliggjort, og at det ikke finnes noen retningslinjer for hvilke teorier den sosiale analysen skal trekke på, samt hvilket omfang den skal ha. Kritisk diskursanalyse er imidlertid i stor grad et teoretisk perspektiv, og kan ikke ensidig vurderes som metode i teknisk forstand. Det er dessuten et dialektisk forhold mellom kritisk diskursanalyse og andre sosiale teorier og metoder. Det oppfordres derfor gjerne til å kombinere denne tilnærmingen med andre teoretiske og metodiske tilnærminger. For å imøtekomme denne kritikken kombinerer jeg Faircloughs kritiske diskursanalytiske tilnærming med den nye historiske institusjonalismen og nærmer meg Schmidt (2010) sin fjerde form for diskursiv ny-institusjonalisme. Denne kombinasjonen vil gi meg de analytiske verktøyene jeg trenger både til å skille mellom diskurs og sosial praksis – og for å kunne vise hvordan disse henger sammen. De ulike nivåene som de teoretiske perspektivene tilbyr bidrar også til verktøy som kan skille mellom ideer, strategier (program) og praktisk politikk. Til slutt kan disse samlet sett kunne bidra inn i en større diskusjon om konvergens versus divergens, og om det har foregått politisk læring og endring på de ulike nivåene.

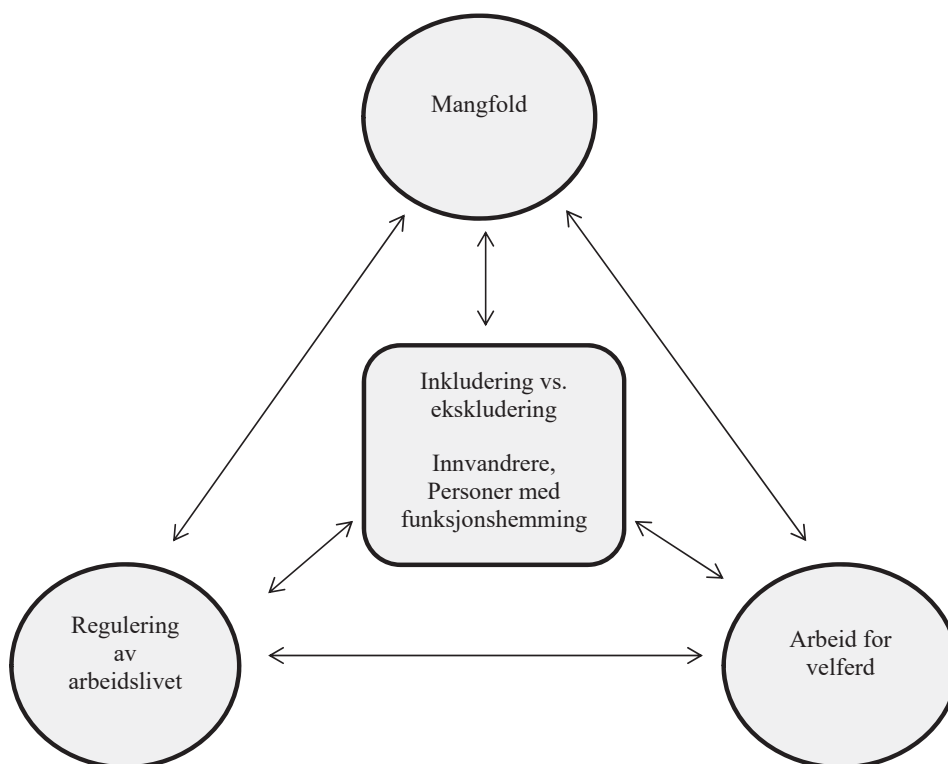
4.4 Strukturering av analysen

Min studie er bygget på en blanding av et induktivt og «deduktivt» design (Creswell, 2007). Jeg samler empiri fra både primær- og sekundærkilder. Dermed kan det sies at jeg undersøker og sammenstiller empiri på områder der det ikke nødvendigvis finnes så mye kunnskap om fra før, og på denne måten har en induktiv tilnærming. Samtidig utgår studien utgår fra teori og hypotese om at de skandinaviske landene, på tross av egne særtrekk, har visse fellestrekk som skiller dem fra andre velferdsregimer. Videre bygger studien på teoretiske antagelser om at politisk læring og endring vil forekomme i tider der etablerte strukturer blir satt på prøve. På denne måten har studien også et deduktivt preg ved at jeg ønsker å bekrefte eller avkrefte antagelser på områder hvor det

finnes mye forhåndskunnskap. Undersøkelsen veksler altså fra å være eksplorerende til å utgå fra teori til empiri og tilbake igjen. De ulike teoretiske perspektivene og diskusjonen rundt disse som ble presentert i foregående kapittel vil virke førende for analysen i min studie. På bakgrunn av de teoretiske perspektiver, det empiriske datagrunnlaget og valg av metodisk tilnærming har jeg utarbeidet en analysemodell som er konstruert på følgende måte:

Figur 9: Reisende ideer, politisk læring og utvikling av velferdsstaten

Endringer i Filosofi, Program, Politikk?



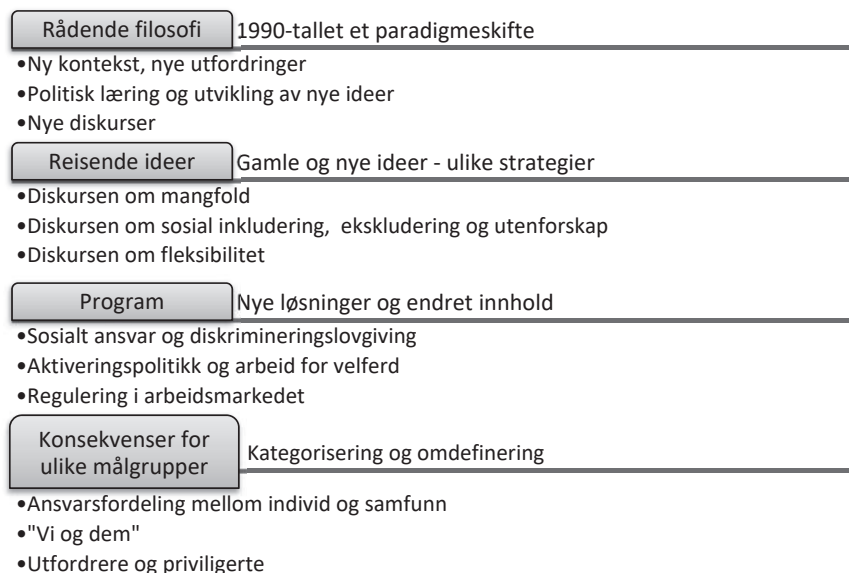
Denne teoretiske modellen antar at nye ideer vil påvirke velferdsstatens strategier for å fremme deltakelse i arbeidslivet. Det filosofiske nivået vil derfor i store deler av min studie være det samme som ideer, uten at jeg nødvendigvis argumenterer for at det foregår en grunnleggende endring av velferdsmodellene av tredje orden (jf. kap 3). Når den skandinaviske modellen sees under ett vil filosofi referere til de tradisjonelle og grunnleggende verdiene som velferdsmodellen bygger på sett i forhold til de klassiske kjennetegnene for en liberalistisk modell. Men når de skandinaviske landene undersøkes og analyseres hver for seg vil det teoretiske filosofi-nivå referere til de nye ideene som gjør seg gjeldende utover 90-tallet og fremover. Ved å se de ulike landenes historiske

kontekst, nye ideer, strategier og den faktiske politikken i sammenheng vil avhandlingens sluttkapittel imidlertid drøfte spørsmålet om vi kan snakke om et paradigmeskifte i de skandinaviske velferdsstatene og om det finnes indikasjoner på at den grunnleggende filosofien er endret.

Studiens analysedel starter med å redegjøre for hvilke grunnverdier og filosofi ulike velferdsstater hviler på ut fra et historisk perspektiv. Mitt utgangspunkt for dette er Esping-Andersen (1990) sin inndeling av de forskjellige regimetyper, og modellene vil også i min studie bli presentert som idealtyper. Deretter vil jeg presentere risikoer og utfordringer som rokker med de tradisjonelle strukturene som har kjennetegnet den såkalte 'gullalderen' for velferdsstatene. Disse mer eller mindre nye faktorene forstyrrer de institusjonelle rammene som de gamle velferdsstatene er bygget på. Velferdsstatenes tidligere manualer tilbyr ikke nødvendigvis de løsninger som etterspørres når konteksten de virker innenfor endres. Politikere og andre sentrale aktører i politikktutforming må dermed søke etter nye svar og nye ideer. På bakgrunn av dette argumenterer jeg for at det oppstår nye ideer og en omforming av strategier knyttet til inkludering i arbeidslivet. For å belyse de nye ideene og deres reise inn i en skandinavisk kontekst starter jeg i USA og UK ved inngangen til 90-tallet for å identifisere utviklingstrekk og endringer som oppsto i denne konteksten. Denne delen vil først og fremst være beskrivende, men samtidig danne grunnlag for å analysere de «nye» ideene og diskursen som etter hvert oppstår i de ulike skandinaviske landene. For å hente et begrep fra diskursteorien, vil dette fungere som såkalte nodalpunkter, eller overordnede beskrivelser og myter, som samlet kan kalles for *knutetegn* i den diskursive organiseringen (Jørgensen & Phillips, 1999). Det vil også fungere som en redegjørelse for hvilken tredje nivå's orden og dominerende *diskursorden* som tradisjonelt har ligget til grunn for det skandinaviske velferdsregimet versus det liberalistiske velferdsregimet. Videre vil en slik gjennomgang også tjene til å forklare hvilke historisk institusjonelle rammebetingelser som ligger til grunn for de ulike velferdsmodellene. Dette vil virke klargjørende for å forstå hvilken sammenheng og kontekst ideene springer ut fra – og et verktøy for å kunne si noe om hva som eventuelt endrer seg når ideer reiser inn i nye kontekster. Å tydeliggjøre hvilke historiske røtter modellene hviler på, og hva som har vært avgjørende for velferdssamfunnenes utvikling, vil altså fungere som utgangspunktet for den videre analysen. Verdien de ulike velferdsregimene er bygget på vil også være målestokker eller indikatorer for å måle konvergens eller ikke. Ut fra disse nodalpunktene kan jeg vurdere om de skandinaviske landene utvikler seg i tråd med sine grunnverdier, eller beveger seg bort fra dem. Spesielt interessant er det å analysere hvilke valg som tas når nye ideer og etablerte verdier står i konflikt med hverandre. Sentrale grunnleggende verdier som tradisjonelt har hatt ulik tyngde i de ulike velferdsstatskontekstene vil undersøkes: likhet – ulikhet, mangfold – universalisme, fleksibilitet – trygghet samt risiko – sikkerhet.

Når jeg så beveger meg mot de skandinaviske landenes nasjonale kontekster vil analysen konsentrere seg rundt endringer på tre grunnpilarer som danner rammen rundt de skandinaviske arbeidsmarkedene: 1) Sosialt ansvar og diskrimineringslovgiving 2) Aktiv arbeidsmarkedspolitik og utforming av velferdsordningene 3) Regulering av arbeidsmarkedet. Struktureringen av case-studien rettet mot Sverige, Danmark og Norge kan sammenfattes som i figuren under:

Figur 10: Analytisk strukturering av de skandinaviske land-casene



Spørsmål som analysen søker å få svar på er hvordan nye strømninger og ideer påvirker diskursen og den offentlige samtalen knyttet til mangfold og inkludering i arbeidslivet. Videre vil jeg undersøke hvorvidt det har skjedd endringer i ulike strategier og program. Til slutt vil jeg se på om de tre grunnpilarene i landenes velferdssystem har blitt omstrukturert og hvilke mulige konsekvenser de eventuelle endringene har for de sosiale konstruksjonene av innvandrere og personer med funksjonshemming som målgrupper for arbeidsmarkedspolitikken.

4.5 Forforståelse og analyse – hvordan tolke resultatene?

Jeg har utgangspunkt i en hermeneutisk tradisjon. Hermeneutikk betyr å utsi, utlegge, tolke, oversette og benevnes ofte som tolkningslære eller forståelseskunst. Sentralt i den hermeneutiske sammenheng er Hans Gadamer og hans oppfatning av hvordan forforståelsen har en betydning for vår tolkning og oppfatning av verden. Det er derfor viktig å ha med seg en bevissthet om sin egen rolle og hva man bringer med seg inn i forskningen – vitenskapsforståelse, kunnskap, erfaringer og synspunkter – gjennom hele forskningsprosessen. Gjennom oppvekst, utdanning og arbeidserfaring formes en (for)forståelse som preger vår oppfattelse av verden. Dette vil dermed også kunne farge forskningen, og hvordan dokumenter og litteratur tolkes. Kontekst og meningsskaping er nært knyttet sammen (Thagaard, 2003). Jeg er fra Norge, har vokst opp her og har blitt sosialisert inn i det norske samfunnet. I en komparativ studie skal jeg se inn i andre lands kontekster, deres politiske debatter og deres velferdsløsninger. Det er en fare for at jeg vil tolke den svenske og danske offentlige samtalen på en annen måte med mine norske briller enn de som bor i disse landene selv ville ha gjort det. Jeg er ikke født og oppvokst i verken Sverige eller Danmark, og kjenner slik heller ikke til det deres system like grundig som jeg kjenner det norske. Min bakgrunn

kan dermed bidra til at oppmerksomheten rettes mer mot enkelte aspekter ved fenomenene som undersøkes – kanskje på bekostning av andre. Faren er da at disse vektlegges mer enn de faktorer jeg ikke ser like tydelig. I tillegg preges man gjerne av «tatt forgittheter», tilvendte forestillinger og ureflekterte oppfatninger. Dette er faktorer som man så lang som mulig må gjøre seg bevisst, slik at de ikke ureflektert innvirker på forskningsprosessen.

En sosialkonstruksjonistisk og hermeneutisk forståelsesramme innebærer altså at virkeligheten forstås som sosialt skapt. Det vil si at det finnes flere sannheter, og at min bakgrunn kan innvirke på hvordan forskningsmaterialet tolkes. Hvordan skal man da kunne forsvare den 'sannhet' man som forsker produserer? Dette er et problem som er innebygd i alle sosialkonstruksjonistiske tilnærminger. Styrken er at man er bevisst på dette, og klargjør sitt utgangspunkt. Videre bør forskningsresultatene legges frem så gjennomsiiktig som mulig, slik at de både kan etterprøves og bygges videre på i annen forskning. Et annet spørsmål i forbindelse med forskningsprosjekter handler om gyldighet. Gyldighet kan beskrives som i hvilken grad man undersøker det en hadde til hensikt å undersøke på en måte som er meningsfylt. Thagaard (2003) bruker begrepet bekræftbarhet og knytter dette sammen med vurderingen av grunnlaget for sin egen tolkning. Det er viktig å kunne stille seg kritisk til sitt eget tolkningsgrunnlag og den tolkningen man foretar. Kvale (2001) peker på at også det allmenne publikum og forskningsmiljøene vil kunne validere prosjektet.

Med en bevissthet rundt svakheten av ikke å kjenne de land som sammenlignes fra innsiden har jeg gjennom nettverket, NCoE Reassess: Reassessing the Nordic Welfare Model (NordForsk), hatt jevnlig møter, seminarer og konferanser med forskere fra ulike land. Reassess nettverket har bestått av andre phd-kandidater og seniorforskere som har sett på forskjellige sider og utviklingstrekk i den nordiske modellen. Alle de nordiske landene har hatt representanter inn i nettverket for å ivareta at de ulike landkontekstene oppfattes og tolkes 'riktig'. På de ulike samlingene har jeg fått presentere mitt arbeid og fått gode tilbakemeldinger på veien videre. Dette har også fungert som en form for kvalitetssikring og en test av studiens faktiske gyldighet. Jeg har også vært bevisst på å delta på Nordisk arrangerte phd-kurs både i Sverige, Danmark og Finland – der nettopp den skandinaviske velferdsstaten og dens utvikling har stått i fokus. Videre har jeg vært gjesteforsker ved Stockholms universitet, der jeg et halvt år var tilknyttet The Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO) og ett år som en del av Swedish Institute for Social Research (SOFI). Dette gav meg et unikt innblikk i den svenske konteksten. Gjennom dette oppholdet fikk jeg god kjennskap til det svenske samfunnet, deres forskningsmiljø og nettverk. Jeg fikk følge pågående prosjekter, være med på aktuelle seminarier og etablere nær kontakt med utredningsarbeid igangsatt av ulike svenske departement. Spesielt tett fulgte jeg arbeidet med å få ferdig Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11). Dette har vært viktig for å kunne si noe om et annet lands kontekst og politikkutforming. I kraft av å bo og jobbe i et annet land fikk jeg også en nærmere dag til dag opplevelse om hva som sto på den svenske dagsorden, hva folk og politikere var mest opptatt av og hvordan den offentlige debatten gikk.

Alvesson og Sköldberg (1994) beskriver kritisk forskning som trippel hermeneutikk. Enkel hermeneutikk handler om individets tolkning av seg selv, og meningen med sin egen subjektive og intersubjektive virkelighet. Dobbelthermeneutikk er forskerens fortolkning når denne virkeligheten skal forstås. Den kritiske teoriens trippelhermeneutikk inkluderer både dobbelthermeneutikk og en kritisk tolkning av de samfunnsstrukturene som påvirker subjektet som skal undersøkes, i tillegg til

forskeren selv. Viktige spørsmål i den kritiske forskningstradisjonen er altså; hvordan påvirkes institusjoner og individer av diskurser i samfunnet? Og motsatt – hvordan påvirkes diskurser av samfunnsstrukturene? Kritisk teori kjennetegnes av å være en tilnærming hvor forskeren tolker, men samtidig stiller kritiske spørsmål til den sosiale virkeligheten. Den kritiske tilnærmingen kan dermed fungere som en motvekt til tilsynelatende nøytrale fremstillinger.

Når det gjelder bruk av diskursanalyse som metode for å kunne si noe om politiske endring og velferdsstatenes utvikling så er ikke min målsetning å komme 'bak diskursen'. Min målsetning er ikke å avdekke hva folk virkelig mener når de sier det de sier, heller ikke å finne svar på hvordan virkeligheten egentlig er bak diskursen. Utgangspunktet mitt er at det ikke finnes en enkelt sannhet om virkeligheten, og det er dermed det som sies og sammenhengen det sies i som er gjenstand for min analyse. Analysen av tekst og uttalelser handler derfor om å sette søkelyset på det som faktisk er sagt og skrevet på et gitt tidspunkt, hvilke mønstre som kan identifiseres i utsagnene og hvilke mulige sosiale konsekvenser forskjellige diskursive fremstillinger av virkeligheten kan få. Å se verden gjennom ulike teoretiske tilnærminger bidrar også til å sette seg selv til side. Egne selvfølgheter blir mindre fremtredende og teoriene åpner opp for å kunne stille andre spørsmål til materialet enn det man kan gjøre ut fra sin egen hverdagsforståelse.

4.6 Etske refleksjoner

Etske vurderinger er viktige i all forskning. Likevel er det flere retningslinjer for kvalitativ metode som ikke vil gjelde i min forskning. Jeg samler ikke inn data gjennom metoder som observasjon eller intervju. Dermed vil ikke sentrale prinsipper som for eksempel informert samtykke og konfidensialitet være aktuelle i min studie. Redelighet og nøyaktighet er imidlertid viktige retningslinjer som angår all forskning, og dette gjelder like fullt for denne avhandlingen. Den nasjonale forskningskomite for samfunnsfag, humaniora, juss og teologi (NESH) skriver at nøyaktig kildehenvisning er i tråd med vitenskapelig redelighet (NESH, 2006). Jeg er altså ansvarlig for at datamaterialet som benyttes ikke er uekte eller fabrikkert, og jeg må oppgi mine kilder og henviser til hva jeg benytter. Videre er det et etisk anliggende at jeg ikke fullt og helt kan fri meg fra egne oppfatninger når jeg skal forstå andres tekster. Jeg må være bevisst på at det er mine briller som er på når fortolkningen gjøres. Det ligger alltid ulike tolkningsalternativer i en tekst, og andre kan tolke annerledes enn meg. NESH understreker derfor viktigheten av en saklig og tydelig argumentasjon (Ibid).

Å forske på sosiale endringer i andre lands kontekster kan være komplekst, og nærhet og distanse blir viktige begreper å ha en bevissthet rundt. Diskurser som man selv er vant til kan være vanskelige å identifisere som diskurser. Det kan være en fare for og i større grad tolke diskursene som hverdagslige selvfølgheter. Her er det svært viktig å være bevisst, da poenget mitt nettopp er å avdekke selvfølgheter, og hvorfor noen utsagn helt 'naturlig' blir akseptert som sanne og andre ikke. I analyseprosessen er det stadig en fare for at jeg som forsker overser at diskursen i egen og andres kontekst representerer sosialt konstruerte betydningssystemer som kunne ha vært annerledes. I forlengelsen av dette kan det også være utfordrende å forsvare at min egen presentasjon og tolkning av datamaterialet er nærere virkeligheten enn en annen. Dette er et innbygget problem i alle sosialkonstruksjonistiske tilnærminger. Transparens og tydelig

argumentasjon kan imidlertid bidra til å vise hvordan jeg kom frem til mine resultat, og dermed også tydeliggjøre hvordan jeg har konstruert det som blir studiens bidrag til kunnskap og viten.

4.7 Oppsummering

Utgangspunktet for min studie er å undersøke om nye ideer og ny kontekst for velferdsstaten fører til endringer i den skandinaviske modellens grunnverdier, politikk for inkludering i arbeidslivet og sosiale konstruksjoner av ulike målgrupper. For å undersøke dette må det innhentes data som belyser historiske grunnpilarer for ulike velferdsregimer, nye utfordringer for velferdsstatene og hvilke svar som søkes for å løse disse i tillegg til å vurdere særtrekk og politisk utvikling i de ulike skandinaviske landene. For å undersøke disse ulike aspektene er det behov for å innhente både eksisterende forskning og empiri fra ulike politiske dokument samt fra den offentlige debatten. For å analysere datagrunnlaget kreves det å ta i bruk ulike metoder og utvikle en bred analytisk tilnærming. De ulike stegene i innhenting av data og oppbygning av analysen gir sitt bidrag inn for å kunne skape en større og mer helhetlig forståelse av reisende ideer og utviklingstrekk i de skandinaviske velferdsstatene.

Valg av empiri og analyseverktøy er aldri helt uproblematisk. Hvert valg har konsekvenser for hvor søkelyset settes, og dermed også for hva som kommer mer i skyggen. En fleksibel tilnærming til dokumenter har sine fordeler med at avgjørende og illustrerende dokumentasjon i ulike kontekster kommer tydelig frem, men kan samtidig kritiseres for ikke å være systematisk nok. Personlig preferanse og forforståelse kan også forstyrre bildet om ønsket objektivitet og nøytralitet. Et solid teoretisk rammeverk, god argumentasjon og transparens kan motvirke graden av tilfeldighet og dermed også bidra til at studien har relevans og utvikler substansiell kunnskap. Videre er en bred og mangefasettet tilnærming også en slags sikkerhet mot tilfeldigheter. Ved at utviklingen analyseres både ved hjelp av eksisterende kunnskap og fra ulike perspektiver som belyser samme fenomen blir argumentasjonen for ulike utviklingstrekk styrket.

Til slutt vil jeg likevel understreke at mitt mål for denne studien ikke er å finne frem til den 'egentlige sannhet' eller skape kunnskap som kan generaliseres ut fra en statistisk forståelse. Mitt empiriske datagrunnlag kan ikke forklare alle sider av velferdsstatenes utvikling og heller ikke forklare hele bildet av hvorfor ulike valg tas. Likevel vil studien være et bidrag inn i en viktig debatt om hva som virker førende for den politiske dagsorden, hvordan problemer defineres, hva som legitimerer politiske valg og mulige konsekvenser av dette. Forhåpentligvis kan studien i tillegg være et bidrag til en dypere forståelse av, og en påminnelse om, at dag til dag politikken er en del av en større sammenheng som også vil virke førende for den videre politiske utviklingen.

5. Filosofi, verdier og ulike velferdsregimer

Ulike samfunn og stater har sin egen historiske kontekst som har formet landenes grunnleggende filosofi, ideer og menneskesyn. Dette virker førende på hvordan de institusjonelle ordningene utformes og hvilken forståelse som ligger til grunn for innbyggernes rettigheter og plikter, samt grad av eget ansvar eller mer solidariske alternativer. I dette kapittelet vil jeg drøfte hva som ligger til grunn for a) forståelse av grunnleggende samfunnsstrukturer og medborgerskap, b) hvordan vi kan skille mellom ulike velferdsmodeller, og, c) spesifikke særtrekk som kjennetegner det sosialdemokratiske versus det liberalistiske velferdsregimet. Hovedargumentet i kapittelet vil være at historisk utvikling sammen med grunnfilosofi og verdier er en vesentlig faktor som forklarer forskjellene mellom ulike velferdsmodeller og hvilket tanke sett ulike ideer springer ut ifra. Å ha innblikk i de ulike utgangspunktene for samfunnsorganisering er grunnleggende for å kunne forstå institusjonell organisering, politisk legitimering og politiske målsetninger i ulike landkontekster.

5.1 Medborgerskap og strukturell grunnforståelse

T.H. Marshall (1950) deler medborgerskap, eller citizenship, opp i tre ulike kategorier: sivilt, politisk og sosialt. 1) *Det sivile medborgerskapet* handler om de rettigheter som er nødvendige for å sikre individuell frihet – ytringsfrihet, trosfrihet, rett til egen eiendom og retten til en uavhengig domstol. De sivile rettighetene er nært knyttet til lovgivning og rettsapparatet er kanskje de sivile rettighetenes viktigste institusjon. Sivile rettigheter er i utgangspunktet svært individuelle, og det er også grunnen til at de harmonerer så godt med det kapitalistiske systemet – det frie marked osv. 2) *Politisk medborgerskap* handler om retten til å delta og utøve politisk makt som et medlem i en organisasjon eller parti, eller fritt velge mellom politiske kandidater som representerer ulike samfunnssyn. Det politiske medborgerskapet er slik knyttet til parlament, storting, sentrale eller lokale myndigheter. 3) *Sosialt medborgerskap* er mer komplekst og er en sammenblanding av en rekke faktorer som har betydning for hvilke muligheter og begrensninger samfunnet tilbyr sine innbyggere. Sivile rettigheter er selvsagt grunnleggende viktig, men sosialt medborgerskap handler også om økonomisk velferd og sikkerhet, mulighet for å bryte med sosial arv og om å ha mulighet til å ta del i den dominerende livsstandard i det aktuelle samfunnet.

Forståelsen av medborgerskap, sosiale klasser og ulikhetsmønstre henger uløselig sammen med oppfatningen av hvilke samfunnsmessige makt og fordelingsmekanismer som opprettholder (konsensusperspektivet) – eller transformerer en gitt sosial orden (konfliktperspektivet). Klasse- og stratifikasjonsforskningen avspeiler forskjellige tradisjoners forståelse av en gitt sosial ordens natur og dynamikk, men ofte også forskjellige oppfatninger av hvordan et rettferdig og sosialt bærekraftig samfunn bør se ut (Jensen, 2009). Klasse og ulikhetsforståelsen i den marxistiske, weberske og funksjonalistiske tradisjon var, tross forskjeller, enige om å tenke sosial stratifikasjon i et *vertikalt* samfunnsperspektiv. Samfunnet ble sett som ordnet i klasser, statusgrupper eller strata. Weber (2009) argumenterte for å analysere økonomiske handlinger som sosial handling for å si noe om hvilken situasjon og livssjanser et individ har i det sosioøkonomiske systemet. Velferdspolitikken ble slik diskutert ut fra hvordan den påvirket de sosiale stratifikasjonsmønstre. Diskursen om velferdsstaten var i all hovedsak en fordelingspolitisk diskurs om de sosiale klassers forskjellige livssjanser, fordelings- og mobilitetsmønstre. Motsatt argumenterte John Locke (1632-1704) for at i *'state of nature'* er alle mennesker frie og like. Mennesket produserer dermed rettigheter

uavhengig av styrende makter eller autoriteter. For å sikre rettigheter er det derfor bare nødvendig å etablere en begrenset stat, en nattvekerstat (Simmons, 1989). Ut fra denne logikken stiller alle mennesker i utgangspunktet likt og har dermed naturgitte og like livssjanser, og samfunnets strukturer blir sett ut fra et *horisontalt* perspektiv.

Forskjellige vitenskapelige, ideologiske og politiske tradisjoner har altså ulike velferdsforståelser og syn på samfunnets strukturelle oppbygning. Forenklet kan man skille mellom to distinkte og ulike tradisjoner i velferdsdebatten. Det dreier seg om den nytte- og den fordelingsorienterte velferdsforståelsen. *Den nytteorienterte velferdsforståelsen* har sitt utspring i utilitarismen og oppfatter mennesket som egoistisk og kalkulerende. Jeremy Bantham er en av grunnleggerne til utilitarismen, og lanserte det utilitariske prinsipp: Det gode er det som gir lykke til flest mulig mennesker. I følge Bentham er mennesket i sine handlinger beregnende og kalkulerende. Når mennesket handler ønsker det å oppnå mest mulig lyst og lykke, og unngå negative opplevelser som lidelse og smerte. Arbeid er ubehagelig og et offer, men kan være en nødvendig forutsetning for å oppfylle sine lyster og ønsker – som for eksempel å kjøpe et hus. Mennesket veier derfor hele tiden mellom hva det ofrer (å arbeide) mot det å oppnå et gode eller gevinst. Eller, sagt på en annen måte – man veier fordeler og ulemper i en såkalt «lyst-smerte-kalkyle» (Bentham & Mill, 2004). Arbeid er en ulempe (negativ nytte) som oppveies av goder (nytte) i form av penger. I følge nytteteorien er velferd i prinsippet et subjektivt og individuelt anliggende. Kun det enkelte mennesket kjenner sine egne lyster og egne smerter, og hvordan man ønsker å leve «det gode liv». Derfor er en persons velferd et resultat av de valg som den enkelte gjør. Slik er også den enkeltes livsvilkår selvvalgt ettersom individet ikke ville ha handlet som det gjorde om valget ikke slo positivt ut i hans/hennes «lyst-smerte-kalkyle». Nytteteorien bygger dermed på forestillingen om at samfunnet består av rasjonelle og kalkulerende mennesker som har en klar visjon om det gode liv, og kan ta selvstendige valg for å oppnå dette. Markedets usynlige hånd binder menneskene i samfunnet sammen.

Den fordelingsorienterte velferdsforståelsen definerer velferd med utgangspunkt i samfunnets fordelingsmekanismer, og velferden er suksessfull når mennesker får like muligheter på tross av ulike utgangspunkt. Velferd ut fra et fordelingsperspektiv ser altså på mennesket som sosialt og en del av et fellesskap som til sammen danner rammene rundt deres livssjanser. Bak et slikt perspektiv ligger også en antagelse om at mennesket ikke har en helt egen og selvstendig kontroll over sin livssituasjon, skjebne og behovsdekning. Dermed blir manglende eller ulik ressurstilgang sett på som et ufrivillig fenomen. Ulikheter og mangeltilstander skyldes først og fremst samfunnsmessige strukturer og prosesser som hindrer individet adgang til ressurser og deltakelse. Av denne grunn er ulikhet og mangeltilstander noe uønsket og urettferdig – som skal kompenseres for. Velferdsgodene skal derfor omfordeles mellom forskjellige individer og grupper i samfunnet. På denne måten bygger den fordelingsorienterte velferdsforståelsen også på et ideal om kollektivisme og sosial solidaritet (Anttonen, Häikiö & Stefánsson, 2012). De forskjellige velferdsforståelsene kan bidra til forskjeller i syn på sosiale problemer og hvordan de håndteres. Ulike velferdsforståelser representerer forskjellige verdensanskuelser og hviler dermed på ulike grunnleggende filosofier som fremmer forskjellig problemforståelse, logikk og målsetninger for politikken.

5.2 Kategorisering av velferdsregimer

I forsøket på å få tak på likheter og forskjeller blir ulike velferdsstatstyper delt inn i ulike typologier eller modeller. Idealtyper klarer aldri å favne om alle nyanser, men har mer som formål å gi en bedre forståelse for hvordan ulike modeller skiller seg fra hverandre og samtidig si noe om bakgrunnen for disse variasjonene. Flere forskere har prøvd å finne frem til fellestrekk og forskjeller i ulike velferdsstater for å kunne kategorisere dem. Viktige bidragsytere har blant andre vært (Titmuss, 1958); (Leibfried & Pierson, 1992); (Castles & Mitchell, 1993); (Ferrera, 1996); (Bonoli, 1997); (Korpi & Palme, 1998). Den mest kjente og dominerende velferdsregimeteoretikeren har nok likevel vært Gösta Esping-Andersen (1990) og hans arbeid *“The Three Worlds of Welfare Capitalism”*. Her har han kategorisert forskjellige land inn i tre ulike velferdsregimer som han kaller 1) *Den sosialdemokratiske modellen* som involverer de nordiske landene, 2) *Den konservative, senere omtalt som den kontinentale modellen* som beskriver de Sentraleuropeiske og Søreuropeiske landene og 3) *Den liberale modellen* som representerer land som for eksempel USA, Canada, Storbritannia og Irland. Før en mer inngående redegjørelse av den skandinaviske modellen vil jeg kort oppsummere Esping-Andersen (1990) sine argumenter for å skille mellom ulike typer velferdsregimer.

Esping-Andersen (1990) tar utgangspunkt i å problematisere definisjonen som gjerne brukes for å beskrive en velferdsstat. Den gjengis som følger: *En velferdsstat involverer et statlig ansvar for å sikre et grunnleggende minimumsnivå av velferd for sine innbyggere* (min oversettelse). Esping-Andersen argumenterer imidlertid for at en slik overfladisk og generell definisjon på en velferdsstat er utilstrekkelig. For det første sier denne definisjonen ingenting om sosialpolitikken virker frigjørende, eller ikke. Den sier heller ingenting om velferdsstaten er en pådriver for velferdsordningene, eller ikke. Videre berører definisjonen ikke spørsmålet om velferdsstatens intensjon er å kompensere mot markedskreftene, eller ikke. Og til slutt stiller han spørsmålsteget med hva som egentlig menes med å sikre et såkalt basisbehov, eller et minimumsnivå, av velferd. Disse innvendingene og spørsmålene finnes det ulike svar på. Hvordan forskjellige stater håndterer og organiserer sine velferdsordninger blir derfor bestemmende for hvilket velferdsregime landet tilhører. Det som skiller Esping-Andersens velferdsstatsklassifisering fra tidligere velferdsregimeforskning er altså at han ikke kun ser på *hvor mye* penger staten bruker på velferd, men også på *hvordan* disse pengene blir brukt – og fordelt. En stat kan ha høye velferdsutbetalinger, men konsentrere dem til utvalgte grupper av samfunnet. Da bidrar velferdsordningen til å forsterke markedskreftene. Motsatt kan staten arbeide for mer universelle ordninger som kommer hele befolkningen til gode og slik bidra til å regulere, eller motarbeide markedskreftenes strukturer. Graden av statlig innblanding i markedet, både gjennom regulering og fordeling, er viktige kriterier for å skille mellom ulike typer velferdsstater. Tabellen nedenfor viser hva Esping-Andersen vektlegger når han skiller mellom ulike velferdsregimer.

Tabell 3: Sammenfatning av Esping-Andersens (1990) inndeling av velferdsregimer

	Liberal	Sosialdemokratisk	Konservativ
<u>Betydningen av:</u>			
Familie	Marginal	Marginal	Sentral
Marked	Sentral	Marginal	Marginal
Stat	Marginal	Sentral	Subsidiær
<u>Dominerende form for solidaritet:</u>	Individuell	Universell	Familie/korporativ
<u>Dominerende arena for solidaritet:</u>	Marked	Stat	Familie
<u>Grad av sosiale sikkerhetsnett:</u>	Minimal	Høy	Høy for de yrkesaktive
<u>Land:</u>	USA, Storbritannia	Norge, Sverige og Danmark	Tyskland, Italia

Kritikken rettet mot en slik inndeling er gjerne at skillet mellom en velferdsmodell og en annen ikke alltid er krystallklart. En stat kan være svært liberalt rettet på noen typer samfunnsløsninger, men helle mer mot sosialdemokratiske kjennetegn på andre felt. Danmark kan fungere som et eksempel på et slikt hybrid velferdsstatscase. Litt forenklet kan det sies at Danmark med sin nesten fraværende arbeidslivslovgivning og liberale tradisjoner skulle tilsi at landet burde kategoriseres innfor en liberal velferdsmodell. Men på grunn av Danmarks omfattende velferdstilbud og sosiale ytelser karakteriseres landet likevel som et sosialdemokratisk velferdsregime. Å snakke om regimer er derfor en forenkling av virkeligheten og overser til en viss grad at relasjonene mellom stat, økonomi og velferdstilbud er komplekst, sammensatt og kan endre seg over tid. Endringer i velferdsorganisering de siste tiårene kan også ha bidratt til å tilslore til de klassiske skillelinjene mellom de ulike kategoriene ytterligere. Etter hvert har det også kommet til forskere som ønsker en mer nyansert inndeling av velferdsstater, og inndelingene varierer fra Esping-Andersens *tre* regimetyper (Esping-Andersen, 1990), til *fire* (Bonoli, 1997; Castles & Mitchell, 1993; Ferrera, 1996; Leibfried & Pierson, 1992), eller *fem* (Korpi & Palme, 1998). På tross av innvendinger og kritikk viser Esping-Andersens regimeinndeling seg fremdeles nyttig i forhold til å identifisere likheter og forskjeller mellom land. Spesielt nyttig er denne inndelingen til å sette lys på mulige endringer som har skjedd over tid, og om velferdsstatene endrer sine institusjoner og adopterer nye

ideer. Ved å ta utgangspunkt i hans regimeinndeling blir det mulig å identifisere det «nye» og drøfte om utviklingen forsterker, eller bryter med, de karakteristikkene som lå til grunn for den tradisjonelle sosialdemokratiske modellen. Ved også å se tilbake på hvilken forståelse av velferdsbegrepet som har ligget til grunn for utviklingen av det sosialdemokratiske versus det liberalistiske velferdsregimet kan eventuelle endringer i verdier og logikker også trekkes inn i diskusjonen om den skandinaviske modellen står fast, eller beveger seg bort fra sine grunnpillarer.

Offentlig politikk utformes, som sagt, ikke i et vakuum. Enhver nasjon har sin egen historie og kulturarv som preger utviklingen av ny politikk, eller som forsterker den gamle. Det er viktig å ha dette klart for øyet, særlig når man forenkler politikken og institusjonelle ordninger inn i velferdsmodeller. Storbritannia er ikke USA og Sverige er ikke Norge. Likefullt har USA og Storbritannia tradisjonelt mer til felles enn Sverige og USA. For å forstå hva som er familiært og hva som er fremmed i et land, eller modellens kontekst, er det derfor viktig å ha et innblikk i hvilke røtter og tradisjoner velferdsmodellene vokser ut fra. Dominerende samfunnsverdier, hva som verdsettes og hva som regnes som vellykket er viktige spørsmål å søke svar på for å kunne forstå utviklingen av dagens politikk, samt for å identifisere nye ideer og politiske innovasjoner.

Konvergens kan defineres som å *bli* mer like – og er derfor ikke synonymt med å *være* like (Bennett, 1991). Det må altså kunne identifiseres en bevegelse i politikken over tid for å kunne si noe om det har foregått en konvergerende utvikling, eller ikke. Konvergens betyr dermed å bevege seg fra ulike ståsteder til mer sammenfallent utgangspunkt for politikk. Begrepet understreker betydningen av dynamikk, heller enn det statiske i politikkutvikling. Det er endringsprosessen som er det sentrale. For å kunne si noe om et lands politikk beveger seg i samme, eller ulike retninger, er det derfor viktig å vite hva de beveger seg fra.

5.3 Ett Folkhem – det sosialdemokratiske fundament

I 1932 tok Socialdemokraterna makten i Sverige og beholdt den i 44 år. De hadde en sterk vilje til å reformere samfunnet og satte ned ulike komiteer og undersøkelseskommisjoner som utforsket sentrale spørsmål for den politiske utviklingen fremover. Utviklingen av det etter hvert så kjente Folkhemmet startet på denne tiden. Per Albin Hansson, Socialdemokraternas statsminister fra 1932 til 1946, var opphavet til denne samfunnsmetaforen. Han understreket viktigheten av å forene det å tjene særskilte interesser med en helhetstenkning rundt hva som gagnet samfunnet i stort. Idealet metaforen bygget på var familien og det gode hjemmet. Dette ideelle bildet av en familie med tette bånd ble en modell som skulle omfatte hele samfunnet. Per Albin Hansson gir en beskrivelse av hva han legger i metaforen under sin berømte Folkhemstale i 1928. Etter å ha forklart at man i ulike sammenhenger gjerne taler om samfunnet, staten og kommunen – som et felles hjem, *folkhemmet*, *medborgarhemmet*, ville han understreke at det som ligger i hjemmets grunnmur er samhold og fellesskap:

"Det goda hemmet känner icke till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn. Där ser icke den ene ner på den andre. Där försöker ingen skaffa sig fördel på andras bekostnad, den starke trycker icke ner och plundrar den svage. I det goda samhället råder likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet" Per Albin Hansson (1928).

Folkhemmet representerte et nytt paradigme i den sosiale uroen som preget mellomkrigstiden. Ideen om folkhemmet kom til uttrykk i en tid med store sosiale forandringer der befolkningens tilhørighet og lojalitet var en kamp mellom by og land, mellom stat og sterke familiestrukturer. Folkhemmet tilbød en kollektiv og egalitær overgang fra bondekulturen til byens mer moderne industrielle strukturer. På denne måten bevarte det nye Folkhemmet sikkerheten som lå i de gamle bondefelleskapene i møte med nye materielle hjelpemidler og et moderne liv (Rojas, 2005). Folkhemmet ble altså løsningen i kampen om å finne nye svar i en sterk sosial brytningstid og inn i en ny samfunnsmessig tidsalder. De liberale prinsippene om selvhjelp som hadde dominert den tidligere sosialpolitiske tenkningen ble gradvis erstattet av et universalistisk system, organisert av staten. Den svenske velferdsmodellen ble foregangsfiguren for de andre skandinaviske landene. Modellen ble formet på grunnlag av ideologien til den svenske arbeiderbevegelsen. LO ønsket rettferdighet mellom samfunnsklasser, mellom arbeidere og funksjonærer, mellom arbeiderklassen og middelklassen. Inntektssikkerhet skulle være en sosial rettighet som omfattet alle lønnsarbeidere, uavhengig av arbeidsgiver. De sosiale rettighetene skulle staten ha ansvaret for å ivareta og garantere for. Staten og arbeiderbevegelsen hadde et tett samarbeid og førte til et særskilt fokus på arbeid som sosialpolitisk virkemiddel. Allerede i 1930 var målet å få lønnsarbeidere fortrest mulig tilbake til arbeid, og sosialpolitikken hvilte på det såkalte «*arbets- och kompetens prinsippet*». På tross av ulike diskusjoner rundt Folkhemsbegrepet, og hva det egentlig uttrykker, har det blitt en betegnelse som knyttes til oppbyggingen av den svenske velferdsmodellen og Socialdemokraternas temmelig ubrutte regjeringsperiode fra 1936-1976 (Trägårdh, 1990).

Byggingen av velferdsstaten handlet altså om mye mer enn en oppgradering av eksisterende sosialpolitikk. I et økonomisk perspektiv handlet retten til inntekts- og arbeidssikkerhet om å ta avstand fra ideen om at markedet alene regulerer seg selv og finner de beste løsninger. I et moralsk perspektiv lovet velferdsstaten en mer universell, klasseløs rettferdighet og solidaritet for «folket». Den skandinaviske modellen er dermed bygget på en universell solidaritetstenkning både ut fra et kognitivt og normativ idegrunnlag for å referere til Schmidt (2008) forklaring på hvordan ideer legitimeres. Bildene og metaforene som har blitt brukt om velferdsstatens rolle kan illustrere filosofien og verdiene som ligger til grunn for samfunnsordningen: Velferdsstaten skulle være «*ett folkhem*», tuftet på en «*generasjonskontrakt*», som skulle tilby en «*vugge-til-grav omsorg*» (Andersson, 2009). På grunn av at de fleste menneskene i velferdsstatenes gullalder så at de sannsynligvis ville trenge støtte fra staten i løpet av sitt livsløp lå forholdene til rette for en slik generasjonskontrakt og solidaritet mellom ulike befolkningslag kunne mobiliseres.

Tage Erlander og Olof Palme, to viktige statsministre og sosiale ingeniører i Sveriges velferdsstatsprosjekt, snakket gjerne om «*det stärka samhället*». Meningen bak «*det stärka samhället*» var en visjon om et samfunn som hadde tilstrekkelig med ressurser til å muliggjøre menneskenes egne valg og egne ambisjoner, uavhengig av deres opphav eller egne inntektsnivå. Det handlet ikke om at samfunnet skulle bestemme over mennesker, det handlet om at samfunnet skulle gi forutsetninger for mennesker til å bestemme og til å velge selv. En voksende økonomi gjorde det mulig for flere å få mer ut av sitt arbeid enn kun til å dekke sine daglige behov. Folk hadde dermed kapasitet til å satse mer på sitt eget hjem, sin egen familie, sine egne interesser og sin egen fremtid. Ideen om «*det stärka samhället*» var at for å sikre flest mulig en god velferd så var det behov for at staten investerte i tiltak som var for store for den enkelte å klare på egenhånd, men som hadde avgjørende betydning for enkeltmenneskets velferd og individets muligheter til å virkeliggjøre sine egne livsvalg. Skole og helsetilbud for alle er eksempel på tiltak som skulle sikre

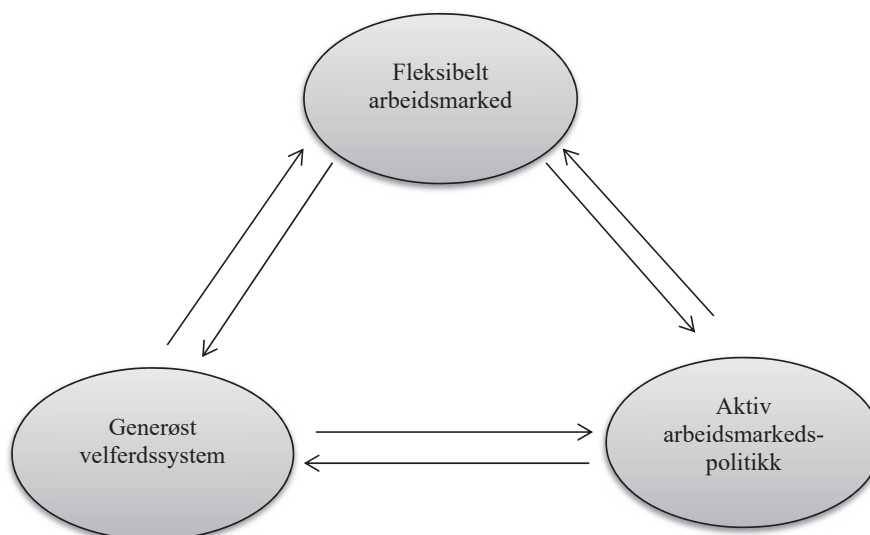
mer frihet for den enkelte. Ideen om at staten kunne gjøre innbyggerne mer selvstendige sto sterkt i de skandinaviske landene. «Det stærka samhället» var tuftet på en allianse mellom det enkelte individ og staten. Dette var ikke en tradisjonell sosialisme i form av kollektivistiske idealer og et statseid næringsliv, men snarere en form for statsindividualisme. Ved at staten tilbød utdanning, sosialforsikring, pensjon, helsevern, studielån og så videre, skulle individet få en høyere grad av selvstendighet i forhold til sine omgivelser. En tradisjonell og ulik avhengighet av slekt, foreldre, veldedighet, arbeidsgivere, folkebevegelser, kirker og andre deler av det sivile samfunn, ble erstattet av et avhengighetsforhold til en «nøytral», allmenn og regelstyrt stat (Berggren, 2014).

5.4 Den sosialdemokratiske velferdsmodellen

Den nordiske, skandinaviske eller sosialdemokratiske modellen har blitt sett på som annerledes, fremgangsrisk, egalitær, solidarisk og en interessant utfordrer til den klassiske kampen mellom sosialisme og kapitalisme (Anttonen et al., 2012). Den hviler på en *fordelingsorientert velferdsforståelse*. Heller enn å tolerere atskillelse mellom stat og marked, mellom arbeiderklasse og middelklasse har Skandinavia formet velferdsstater som fremmer likhet av høy standard – ikke jevnbyrdighet ved å få dekket primærbehov som ble etterstrebet andre steder (Esping-Andersen, 1996). Sosialdemokratiske velferdsregimer opererer med en relativ fattigdomsdefinisjon som definerer individer og grupper som fattige dersom de mangler ressurser til å være med på aktiviteter og ta del i de levekår og goder som er normale, eller allment anerkjente, i det samfunnet de tilhører. Videre skårer de Skandinaviske velferdsstatene høyt på den såkalte dekommodifiseringsindeksen (Esping-Andersen, 1990), som er et mål for velferdsytelsenes kvalitet. Kvaliteten måles i forhold til *erstatningsgrad* sammenlignet med gjennomsnittlig lønnsinntekt, *varighet* (f.eks. hvor lenge man kan motta arbeidsledighetsstrygd), *adgangsbetingelser* (f.eks. hvilke krav som stilles for å få adgang til arbeidsledighetsstønad) osv. De sosiale ytelsene er universelle og rettighetsbestemt, dvs. at man har rett på sosiale ytelser fordi man er medborger i samfunnet. Det sosialdemokratiske regime er også fundert på arbeid og velferd, og modellens ekstraordinære innsats for å oppnå full sysselsetting. Retten til arbeid skal i prinsippet ha lik status som retten til inntektssikring. I sum kan den sosialdemokratiske velferdsmodellen karakteriseres både som et politisk regime og som en idé, forankret i en normativ arv basert på verdier som likhet, solidaritet og generøsitet. Det er kombinasjonen av universalisme og den generøse velferdsavtalen som tradisjonelt har vært avgjørende for at den skandinaviske modellen skiller seg vesentlig ut fra andre velferdsmodeller (Cox, 2004; Greve, 2007).

En slik samfunnsformel krever store ressurser, og for å kunne være solidarisk, universalistisk og fordelende må de sosiale problemene minimeres og skattbare inntekter maksimeres. Dette blir klart best oppnådd med flest mulig i arbeid, og færrest mulig mennesker på trygd og offentlige stønader. Det gylne triangel har blitt brukt som et begrep for å beskrive Danmarks Flexicurity-modell (OECD, 2004), men kan også tjene til å illustrere de tre grunnpilarene som hele den skandinaviske modellen hviler på: 1) Et *stabilt sosialt sikkerhetsnett* mot arbeidsledighet. 2) *Aktiv arbeidsmarkedspolitikk* med mål om å investere og forbedre den menneskelige kapitalen. 3) Kombinasjonen av sikkerhetsnett og aktiv arbeidsmarkedspolitikk skaper i sin tur velferdsmodellens tredje grunnstein som er et *fleksibelt arbeidsmarked* med en rask evne til omstilling.

Figur 11: Grunnpilarene i den skandinaviske velferdsmodellen



De omfattende og relativt generøse velferdsordningene sees på som et vern mot fattigdom. I tillegg er det et politisk grep for å kunne ta større risikoer, fremme fleksibilitet i arbeidsmarkedet og skape nyutvikling. Aktiveringspolitikken er fundert på en tro på at aktivitet reduserer arbeidsledighetstiden på samme tid som staten ruster personen som er utenfor arbeidslivet til igjen å bli en del av arbeidsstyrken. Slik er arbeidsmarkedsrettet politikk og inkludering av så mange mennesker som mulig i arbeidslivet spesielt viktig i en idealtypisk, forebyggende og beskyttende velferdsstatsmodell som den skandinaviske. Det kan derfor også argumenteres for at aktiv arbeidsmarkedspolitikk er en skandinavisk «oppfinnelse» og har lenge hatt en etablert rolle i den skandinaviske samfunnsmodellen for å forebygge utestengelse fra arbeidsmarkedet (Timonen, 2004). En annen avgjørende faktor for høy arbeidsdeltakelse i de skandinaviske landene har vært etableringen av en solid barnehageordning som gjør at kvinner kan få barn og samtidig være i arbeid. Dette er mye av grunnen til den høye andel av befolkningen som er sysselsatte i de skandinaviske landene sammenlignet med resten av Europa og USA (Esping-Andersen et al., 2002). Sosiale forsikringsystemer som kun sikrer en flat basisinntekt eller en variant av dette, som i Storbritannia og USA, bygger gjerne på en samfunnsmodell der forsørgeransvaret først og fremst ligger på mannen mens ansvaret for hushold og barneomsorg ligger på kvinnen. Et velferdssystem som bygger på inntektssikring derimot er basert på en to-inntekts-modell. Når forsikringen er knyttet til inntekt blir ikke mulighetene for ekstraintekt for hjemmeværende frue eller støtte til barneomsorg så store. I stedet for støtte til kvinner for å passe barna hjemme la den sosialdemokratiske velferdsstaten opp til en offentlig barneomsorg gjennom utbygging av barnehager. Slik ble utformingen av velferdsordningene i seg selv et insentiv for at kvinner skulle delta i arbeidslivet. Kvinnenes deltakelse i arbeidslivet bidro i sin tur til at velferdsmodellen også la til rette for likestilling mellom kjønnene. Gjennom lønnsarbeid ble kvinner mer selvstendige og i større grad sidestilt med mannen. Det sies gjerne at landene i Skandinavia er de som har kommet

lengst i arbeidet for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Skandinavias virkemidler for å fremme likestilling mellom kjønnene er et tydelig eksempel på hvordan velferdspolitiske ordninger og tiltak kan ha innvirkning på innbyggernes muligheter og begrensninger i et samfunn. De institusjonelle ordningene komplimenterer dermed hverandre både ut fra et *varieties of capitalism*-perspektiv (Hall & Soskice, 2001) og fra et *makt-ressursperspektiv* (Esping-Andersen, 1990). Et dypere innblikk i den liberale velferdsmodellen vil ytterligere tydeliggjøre hvordan innretningen av institusjonelle ordninger, og samspillet mellom dem, setter premisser for type medborgerskap, menneskesyn og livssjanser.

5.5 Den liberale velferdsmodellen

Det finnes avgjørende forskjeller mellom det sosialdemokratiske- og den liberale velferdsmodellen, spesielt i synet på statens rolle og ansvar for den enkeltes velferd. Det mest overgripende er spørsmålet om samfunnsstrukturens betydning for individets frihet, og spørsmålet om markedets rolle i forhold til politikken. Bakenfor ligger det både ulike økonomiske teorier og ulike syn på honnørord som frihet, likhet og solidaritet – og medborgerskapets betydning. Da USA er det mest rendyrkede liberalistiske landet vil redegjørelsen om den liberalistiske velferdsmodellen ta utgangspunkt i den nord-amerikanske konteksten.

Den liberalistiske samfunnsmodellen hviler på samme grunnleggende demokratiske frihetsidealer som den skandinaviske modellen er tuftet på. I USAs Uavhengighetserklæringen fra 4. juli 1776 uttrykkes de tydelig:

«government of the people, by the people, for the people», “equality before the law”, og “separation of powers”(Glasberg & Shannon, 2010).

Kort oppsummert er dette en demokratisk konstitusjon som bygger på ideen om en horisontal sammensetning av like og frie borgere som styrer seg selv gjennom lovverk og politikk. Denne forståelsen er felles for alle moderne demokratiske stater, og har også vært grunnleggende for den europeiske integrasjonsprosessen. Men på tross av dette grunnleggende like utgangspunktet skiller USA og den liberalistiske velferdstenkningen seg vesentlig fra den sosialdemokratiske velferdstradisjonen. For å forstå de store forskjellene mellom en sosialdemokratisk og liberalistisk velferdsforståelse kan det være nyttig å se litt tilbake i USAs historie.

Historisk er det tre avgjørende faktorer som skiller USA fundamentalt fra Europa: 1) borgerkrigen, 2) den åpne grensen mot vest og 3) fraværet av sosialistiske eller kommunistiske parti. *Etter borgerkrigen* fra 1861 til 1865 har USA hatt et svært stabilt statssystem. Europeiske land har vært gjennom verdenskriger og ulike revolusjoner, og har måttet reforhandlet og justert landets lovgivning og organisering. Stabiliteten i USA har bidratt til at lover vedtatt på 1800-tallet fremdeles er gjeldende praksis i dag. Det kan se ut til at det ligger en sterk aversjon mot å endre disse reglene i frykt for hvilke konsekvenser dette vil ha for den politiske maktfordelingen (Parekh, 1992). *De historisk åpne grensene* inn til USA har bidratt til at landet i all hovedsak består av ulike immigranter. De som kom til USA var mennesker som hadde reist fra dårlige kår og ønsket å bygge seg nytt liv i ‘the promised land’. Utbredt immigrasjon blir også brukt som en forklaring på den sterke amerikanske troen på individet fremfor fellesskapet, og troen på like muligheter fremfor

likhet i resultat. Flere mener at den heterogene sammensetningen av befolkningen har gjort det mindre naturlig å bygge solidaritet på tvers av gruppetilhørighet (Putnam, 1995). Den amerikanske arbeiderklassen ble for eksempel formet av ulike immigrasjonsbølger og har trolig bidratt til å forhindre den type klassebevissthet som arbeiderne har hatt i Skandinavia. Etniske skillelinjer innenfor arbeiderklassen (for eksempel mellom de gamle protestantiske innflytterne og de nyere katolske), var like sterke som konfliktene mellom ulike samfunnslag. Den etniske fragmentering innad i arbeiderbevegelsen fikk dermed negative konsekvenser for fagforeningenes samlede styrke i USA (Hacker & Pierson, 2002).

Muligens av samme grunn har USA heller aldri hatt noe utpreget sosialistisk eller kommunistisk parti. Klassekamp har aldri hatt samme gjennomslagskraft i det liberalistiske Nordamerikanske samfunnet sammenlignet med det sosialdemokratiske. Dette var annerledes i Storbritannia der klassekamp og arbeiderbevegelsen har hatt stor historisk betydning, men hvor landet likevel inngår i en liberalistisk velferdsstatskategorisering. I utviklingen av den sosialdemokratiske velferdsmodellen ble imidlertid arbeid tett knyttet til sosiale rettigheter. Arbeiderne fikk dermed en styrket posisjon og var viktige aktører i utformingen av den moderne velferdsstaten i Skandinavia. En sterk fagorganisasjon i allianse med sosialdemokratisk tankegodt har vært den viktigste pådriveren for å forme en generøs velferdsstat med universelle, borgerbasert, solidarisk, omfordelende og serviceorienterte karakteristikk (Myles 1984; Castles og Mitchell, 1992; Korpi og Palme, 1998; Huber og Stephens, 2000). I USA har arbeid blitt sett på som en handelsvare på lik linje med andre varer og tjenester som markedet tilbyr. Dette kan være en tilleggsforklaring på hvorfor det ikke er noen tradisjon for sterke fagforeninger eller arbeiderbevegelser i USA. Når arbeidskraft er en handelsvare, og fullstendig overlatt til markedets 'usynlige hånd', er det vanskelig å mobilisere en felles plattform for arbeidere og solidarisk arbeiderkamp. Hver og en er sin egen lykkes smed, og arbeidsgivernes makt blir dermed den dominerende (Esping-Andersen, 1990). Dermed er det nok ingen tilfeldighet at arbeiderne i USA har vist liten interesse for sosialisme, men konsentrert seg mer rundt forhandlinger om frynsegoder på eget virksomhetsnivå. Klassekamp er dermed ikke beskrivende for utviklingen i USA, mens borgerrettighetsbevegelser og kamp for sivile rettigheter gjennom rettsapparatet kan sies å være mer karakteristisk for den amerikanske konteksten.

Borgerrettighetsbevegelsene har hatt en særstilling i amerikansk tradisjon. De har kjempet fram diskrimineringslovgivning og rett til en viss grad av positiv særbehandling (affirmative action). Arbeidet med diskrimineringslovgivning i USA startet allerede på 1940-tallet. Den svenske Gunnar Myrdal (1944) fikk en sentral rolle i utviklingen av borgerrettigheter gjennom sin studie *An American Dilemma*, en undersøkelse av diskriminering og dens konsekvenser for det amerikanske samfunnet. «*An American Dilemma*» ble publisert i 1944, og gjennom den fikk borgerrettighetsbevegelsen vitenskapelige argument mot segregering og diskriminering. John F. Kennedy blir valgt til president i 1960. Han hadde sterk støtte i borgerrettsbevegelsen og blant svarte velgere. Han utformet Civil Rights Act av 1964 som innebar et forbud mot diskriminering, en aktiv beskyttelse av de svartes rettigheter, samt en større makt til Civil Rights Commission som skulle sikre at lovene ble implementert. Borgerrettighetsbevegelsen ble et forbilde og banet vei for flere protestbevegelser både i USA og internasjonalt. Kvinnebevegelsen, miljøbevegelsen og rettighetsbevegelsen for personer med funksjonshemming er noen eksempler på sosial mobilisering som både hentet lærdom og inspirasjon fra borgerrettighetsbevegelsen. Ideen om at undertrykking ikke er akseptabelt og at kollektiv mobilisering kan skape endring var borgerrettighetsbevegelsens

fremste budskap, og var lett overførbart til de andre protestgruppene. Samtidig var deres evne til å få gjennom lovfestede rettigheter både inspirerende og nyttige for andre undertrykte grupper. Civil Rights Act satte standarden og skapte et lovgivende rammeverk som også andre grupper kunne gjøre nytte av og overføre til sin egen kamp for sosial endring (Shakespeare, 2006).

USAs nasjonale ideologi hviler altså i stor grad på bildet av et land som har utviklet seg og blitt bygget opp av ulike innvandrergrupper. Amerikanere har derfor ikke samme distinksjonen mellom personer født i landet (natives) og innvandrere som er tydeligere i den europeiske konteksten. USA beskriver seg selv gjerne som en *melting pot*, en smeltedigel. Likevel kjennetegnes USA også av utbredt fattigdom og utestengelse av enkeltgrupper som for eksempel svarte amerikanere. Dette viser at arven fra slavetiden fremdeles gjør seg gjeldende i den amerikanske konteksten på tross av sterke idealer knyttet til individualisme, frihet og likestilling. Ulike undersøkelser, som for eksempel General Social Survey (for USA) og World Value Survey (internasjonalt) avdekker hvilke holdninger og ideer mennesker i ulike land har om f.eks. trygdemottakere, fattige, annen hudfarge osv. I holdningsstudier skårer amerikanere høyt på troen på sosial mobilitet. En overvekt av befolkningen tenker at det er lett å klatre i den sosiale samfunnsstigen, bare innsatsen er god nok. På retorikkspråket kalles det *topos*, eller *commonplaces* på engelsk, det vil si delte og felles forestillinger om hvordan innbyggerne identifiserer seg selv og nasjonen. I USA er det etablert veldig sterke slike forestillinger om at de for eksempel lever i det største og frieste landet, men at innbyggernes frihet også forplikter. Også 'den amerikanske drømmen' er en grunnleggende ide om at alt er mulig bare man jobber hardt nok. En vanlig generalisering er også å si at amerikanere tenker på fattige som medlem av en annen gruppe enn deres egen, mens Europeere oppfatter de fattige som medlemmer av sin egen gruppe. Raseforskjeller mellom fattige og ikke-fattige i USA blir gjerne ført frem som forklaring på hvorfor befolkningen i USA definerer fattig som «de andre». I 2013 var fattigdomsraten i USA 14, 3 prosent for hele befolkningen, 11, 6 prosent for hvite amerikanere og hele 25, 8 prosent for svarte/afro-amerikanere (Blacks) (DeNavas-Walt & Proctor, 2014).

Det mest karakteristiske kjennetegnet på den liberale velferdsmodellen er at den bygger på et sterkt engasjement for individet og markedsprinsipper– også hva gjelder sikkerhet og velferdsordninger. Det liberale velferdsregime antar at høye skatter bidrar til store forstyrrelser i markedsmekanismene, reduserer insentiver til arbeid og dermed også økonomisk vekst og effektivitet (Korpi & Palme, 1998). Det er kapitalen, private velferdsløsninger og minimal statlig involvering som er de dominerende styringsprinsipper. Individet blir helst sett på som konsumenter og markedsaktører. Staten er tilbakeholden med å styre de frie markedskreftene ved å innføre sosiale rettigheter. Innbyggerne blir derfor oppfordret til å ordne egne velferdsordninger gjennom for eksempel private forsikringer. De statlige støtteordningene ligger på et minimumsnivå, og er gjerne behovsprøvede og rettet mot spesielle grupper (Myles & Quadagno, 2002). Hvordan velferdsstatenes institusjonelle utforming relaterer seg til markedet direkte og indirekte har betydning for hvordan risikoer polariseres, altså hvordan risikoer og ressurser fordeles i befolkningen. Skillet mellom verdig og uverdig trengende har vært, og er fremdeles, et gjennomgående kjennetegn på velferdstenkningen i USA. Det er utviklet ulike kategorier av fattige og gruppene er knyttet til forskjellige velferdsprogram. Det handlet om de verdig trengende som var døve, blind og psykisk syke, mens de som ikke kunne forsørge seg selv uten noen åpenbar grunn ble kategorisert som uverdige trengende og fikk derfor ingen statlig støtte. Individene er ansvarlige

for sin egen velferd og livssjanser med bakgrunn i ideen om at alle har like muligheter. Alle kan oppnå suksess ved hjelp av investering, personlig innsatsvilje og hardt arbeid. Premisset om at alle stiller likt gjør at rikdom og privilegier blir sett på som frukter av egeninnsats og en plass i samfunnet individet har gjort seg fortjent til å inneha. Den samme ideen gjør seg gjeldende for de fattige som befinner seg på den andre siden av skalaen. Deres posisjon er fortjent fordi de ikke har benyttet seg av de mulighetene som finnes, har gjort ukloke valg samt mangler initiativ og motivasjon for å delta i konkurransen. Om de hadde anstrengt seg mer og hatt de rette verdiene ville også de kunne velge seg et liv på samfunnets solside.

I kontrast til de europeiske landene har USA gjennom historien også i stor grad involvert rettsvesenet i utformingen av sosiallovgivningen. Makten og uavhengigheten til det amerikanske rettsapparatet er unikt. Storbritannia er det europeiske landet som kommer nærmest en slik rettslig praksis, men selv det britiske rettsvesenet preges i langt større grad av parlamentarisk innflytelse. Utforming av en offentlig sosial- og velferdspolitik har dermed ikke blitt etablert i USA på samme måte som i de europeiske, og fremfor alt skandinaviske, velferdsstatene (Alesina, Glaeser & Sacerdote, 2001). I mangel av offentlige velferdsordninger har private hjelpeinitiativ fått et sterkt rotfeste i USA. Det er et omfattende univers av frivillige hjelpeorganisasjoner som gir en hjelpende hånd til sine målgrupper. Disse private organisasjonene og initiativene kan imidlertid ikke sammenlignes med den sosiale sikkerheten som sikres gjennom det offentlige velferdsapparatet i de europeiske landene generelt, og i de skandinaviske spesielt.

Margareth Thatcher illustrerer den liberalistiske samfunnsideen i sitt kjente sitat fra 1987: *There is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families.* Dette er motsatt av logikken og som lå til grunn for ett Folkhem og den skandinaviske samfunnsmodellen der innbyggerne først og fremst var samfunnsmedlemmer, uavhengig av familietilhørighet og status. Den universalistiske velferdsmodellen bryter dermed med veldedighetstenkning og ideen om at individet er familiens ansvar. Staten regulerer markedskreftene, og velferdsordningene blir i hovedsak utformet som rettigheter som gjelder alle – ikke ut fra behovsprøving, men ut fra et mer generelt regelverk.

Den liberalistiske logikken uttrykker seg også i en konkurransepreget skole. Skolen ble, i den liberalistiske velferdsforståelsen, sett på som en et system som indirekte påvirket individene til hvilke samfunnsmedlemmer de til slutt ville utvikle seg til. Det var derfor svært viktig å begynne tidlig med å skape konkurranse og innføre insentiver for å strekke seg mot toppen. Dette ville skape en vinnerkultur, og en felles streben etter å bli den beste. På denne måten ville barna akseptere konkurranse og verdien av å jobbe seg oppover for å nå den amerikanske drømmen. Dette ville de ta med seg videre inn i arbeidslivet som vil være det neste steget i sosialiseringprosessen. Dermed ville de også naturlig godta at det finnes arbeid og posisjoner som er mer viktige enn andre, og derfor også lønnes forskjellig. Sosial ulikhet og lagdeling ble sett på som et virkemiddel for å hele tiden sikre at de viktigste posisjoner alltid ble fylt av de mest kvalifiserte personene fordi det var verdt å streve for. Konkurranse mellom individer, bedrifter og nasjoner ville nærmest fungere som en styrkedrikk og fylle to mål på samme tid: En konstant søken etter forbedring og dermed effektivisering gjennom dynamikken av rivalisering. Dette ville også kunne føre til rikdom og muligheter for å oppnå høyere levestandard i samfunnet (Prideaux, 2006). Logikken hviler på en ide om at statens rolle er å tilby muligheter, men det er opp til hver enkelt å ta tak i de muligheter de blir tilbudt for å kunne klatre oppover i samfunnsstigen mot toppen. I retur tjener

staten og økonomien på disse hardtarbeidende individene som bidrar til økende produktivitet. Dermed vil det skapes rikdom og fortjeneste for samfunnet som helhet, og i tillegg en rettfærdig fordeling etter dyd og innsatsvilje. 'Frihet', 'muligheter' og 'hardt arbeid' er illustrerende slagord som kan oppsummere USAs selvbylde og filosofi som den liberalistiske modellen hviler på. Denne logikken kommer også tydelig til uttrykk i legitimeringen av den førte politikken.

5.6 Oppsummering

Teorier rundt medborgerskap kan bidra til å klargjøre hva som ligger til grunn for en stats forventninger til sine innbyggere og hvilke oppgaver staten ønsker å påta seg. Ulike oppfatninger om hva begrepet medborger bør handle om kommer tydelig frem i gjennomgangen av de forskjellige velferdsregimene. Samfunnets syn på medborgerskap hjelper til med å klargjøre forskjellene mellom ulike velferdsmodeller, og hvilken logikk som er utgangspunktet for ulike velferdsregimer. Filosofi bak grunnleggende samfunnsstrukturer og hvilke målsetninger som settes for politikken får slik konsekvenser for ulike inkluderingsprosesser og i hvilke grad ressurser omfordeles. I dette kapittelet har jeg tydeliggjort at det finnes flere ulike syn på hvordan de grunnleggende samfunnsstrukturer virker og hvilke rammer de setter for landets innbyggere. Jeg har tatt utgangspunkt i to ulike hovedretninger i velferdsforståelse og skiller mellom den *nytteorienterte* og den *fordelingsorienterte* forståelsen. Ulike land har forskjellig tilnærming til disse grunnleggende samfunnsprospørsmålene, og dette danner utgangspunktet for å kunne kategorisere velferdsstater inn i ulike velferdstypologier. Selv om slike idealtyper er en forenkling av virkeligheten fungerer de klargjørende for å kunne forstå grunnleggende samfunnsstrukturer og har også en forklarende kraft på organisering av samfunnets institusjonelle ordninger. I gjennomgangen av den sosialdemokratiske velferdsmodellen kommer det tydelig fram at staten spiller en aktiv rolle og ønsker å kompensere for innbyggernes ulike utgangspunkt og livssjanser, og vektlegger fordeling av velferdsgoder. Målsetningen for politikken er at innbyggerne skal oppnå et *sosialt medborgerskap*. Denne velferdsforståelsen og politiske målsetningene står i kontrast til logikken i den liberalistiske velferdstenkningen. Her er grunnfilosofien mer knyttet til en *nytteorientert velferdsforståelse*. Målsetningen for myndighetene blir dermed å sikre de *sivile rettighetene* til sine innbyggere, men utover dette holde lav profil. Det beste myndighetene kan gjøre for å sikre innbyggernes frihet er altså å blande seg så lite inn i privatlivets arena som mulig. Logikken hviler på at individet er fritt og dermed også selv ansvarlig for å lykkes. Denne strategien vil da fremme konkurranse, iherdig innsats og belønne de som fortjener det - og straffe de som sluntrer unna. Velferdsforståelse og tilnærming til medborgerskap danner på denne måten rammene rundt innbyggernes rettigheter, plikter, muligheter for samfunnsdeltakelse og inkludering.

Som jeg tidligere har understreket er det filosofiske utgangspunktet for ulike velferdsstater imidlertid ikke noen statisk tilstand, men kan endres over tid. Særlig i tider der de strukturelle rammene utfordres av nye risikoer det ikke finnes entydige svar på kan både samfunnets grunnfilosofi og definisjoner av medborgerskap endres.

6. Ny kontekst for velferdsstaten

Velferdspolitiske utfordringer og press setter rammene for det handlingsrommet ulike velferdsstater har til å opprettholde gamle løfter og samtidig imøtekomme nye krav. Den aktuelle samfunnskonteksten setter også fokus på hvilke dilemma som velferdsstatene må manøvrere sin styring mellom. I dette kapitlet vil jeg argumentere for at a) premissene for velferdsstatens er endret, b) senmoderne utviklingstrekk utfordrer de tradisjonelle strukturene, og c) nye risikoer krever nye svar og endring av politisk tilnærming. Et viktig formål med dette kapitlet er altså å gi et innblikk i dagens versus gårsdagens samfunnskontekst. Dette kan bidra til å forstå hva som rører seg når nye ideer oppstår og hvilke endrede premisser som gjør seg gjeldene for ulike utsatte grupper i det moderne samfunnet. I tillegg vil det klargjøre hvordan økonomiske, sosiale og politiske faktorer spiller sammen og setter betingelser for utforming av inkluderings- og arbeidsmarkedspolitikk, så vel som i velferdsstatens utvikling og endringsløp.

6.1 Velferdsstaten i endring

Begrepet velferdsstat kan forstås som *et utbygd statsapparat som gjennom et system av overføringer og tjenester sørger for at alle innbyggere har en slags grunnleggende økonomisk trygghet og tilgang på tjenester som for eksempel skole, helsehjelp og eldreomsorg* (Pierson, 1996). I etterkrigstiden vokste vestens velferdsstater frem til de komplekse, og til dels ulike, økonomiske og tjenesteproduserende systemene de er i dag. I Skandinavia, fremfor alt i Sverige, foregikk oppbygningen av velferdsstaten temmelig samstemt, og med bred oppslutning. Ved slutten av 2. verdenskrig var Sverige også i en svært god økonomisk posisjon sammenlignet med resten av Europa. Sverige hadde ikke vært involvert i krigen, og stilte dermed sterkere enn andre stater som måtte gjenoppbygge sine land. Den økonomiske veksten var formidabel, og i 1970 hadde Sverige blitt verdens tredje rikeste land (Lundberg & Åmark, 2001). Reformviljen var stor, det var gyldne tider og gode vilkår for velferdsstaten. Perioden mellom 1945 – 1975 blir derfor også gjerne omtalt som *Velferdsstatens gullalder*. Dette var en tid med utvidelser av velferdsgoder, og politikken handlet om å ”bygge landet”. Etterkrigstidens velferdsstater var altså preget av vekst og optimisme. Arbeidsmarkedet hadde bruk for et vidt spekter av arbeidskraft, og kravene til utdanning var lave. Alle kunne bidra. Lavt kvalifisert arbeidskraft trengtes i industrien, og disse arbeiderne var med på å «bygge velferdsstaten». De fikk sin inntekt fra arbeid, og deres lønninger økte i takt med resten av befolkningen. Billing og Stigendal (1994) sammenligner velferdsstatens gullalder med *Fordisme*. Ford representerte en helt ny måte å organisere sin industri på som både fikk betydning for produksjonsmåten og for konsumet. Dermed virket denne innovasjonen inn på både det sosiale og politiske livet på en helt ny måte og formet slik også en ny livsstil. Standardisering, hierarkisk arbeidsorganisasjon, store samarbeidslag, storkonsern, spesialisert kapital og teknologi og arbeidsdeling er sider av Fordisme. Høye lønninger, masseforbruk, høyere materiell levestandard, økende standardisering og en moderne livsstil er andre. Med andre ord representerer Fordisme den samfunnsutvikling som dominerte den industrialiserte vestlige verden mellom 1. verdenskrig og frem til oljekrisen på 1970 tallet. Fordisme representerer også en slags grunnstein i folkhemmet og skaper rammen for dette sosialpolitiske prosjektet. Den svenske velferdsstatens ideologiske mål var å skape likhet gjennom universelle ordninger som favnet hele befolkningen. Dette la grunnlaget for ‘ideen om standardløsninger’. Det vil si at uavhengig av klassesilhørighet eller personlige

preferanser fikk befolkningen tilbudt de samme velferdsordningene som for eksempel helsetilbud, barnehage, skole og eldreomsorg.

Skiftet til mer urolige tider kom med oljekrisen i 1973. Denne krisen bidro til at de offentlige ressursene i de fleste OECD land ble mer begrensede. Den samstemte enigheten rundt utbyggingen av velferdsstatene slo brister. Kritikken mot velferdsstaten utover 1980-tallet var mangefasettet, men har i all hovedsak kretset rundt to hovedlinjer. Den ene linjen handler om *statens økonomiske vilkår* og i hvilken grad den skal stå ansvarlig for innbyggernes sosiale sikkerhet. Den andre linjen har kretset rundt at *velferdsstaten har blitt for mektig og byråkratisk* slik at den krenker innbyggernes rett til selvbestemmelse og frie valg (Blomqvist & Rothstein, 2000). Samtidig har verden vi lever i, altså hele samfunnskonteksten, gjennomgått radikale endringer fra velferdsstatens storhetstid. Under gullalderen handlet velferdspolitikken i første rekke om å sikre arbeid, inntekt og velferdsordninger for den arbeidende *mannen*. Utdanning var et gode, men ikke noe man *måtte* ha. Uten formell utdanning var det tidligere mulig å ha en relativt god karriere i industrien, med akseptable lønninger. Fagbevegelsene i Skandinavia sto sterkt, og kjempet for rettighetene til en temmelig homogen arbeiderklasse. Slik ble både tilgang på arbeid og rettigheter sikret. I dag er det helt andre rammebetingelser rundt den politikken som føres. Dette gjelder for alle områder i velferdsstatens virke, men gir seg særlig uttrykk i arbeidslivet. Skiftet til en postindustriell arbeidsstruktur har resultert i et moderne arbeidsmarked som ikke kan sammenlignes med den mannlige arbeideren som startet sin karriere i ung alder og arbeidet til han gikk av med pensjon. Politikken og de ulike velferdsordningene må i dag formes etter et annet terreng enn det som tidligere var gjeldende. Sosial brytningstid og nye utfordringer, uten entydige svar, krever gjerne nye løsninger og setter dermed den tradisjonelle velferdsstaten på prøve.

6.2 Velferdsstaten under press

Fra starten av 1990 tallet ble det pustet nytt liv i debatten om velferdsstatens utfordringer. Flere hevdet at velferdsstaten var i krise – noen også at den sto for fall. Velferdsstatens krise har blitt analysert fra flere hold, se for eksempel (Bonoli & Natali, 2012; Ferrera & Rhodes, 2000; Kuhnle, 2000; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2004a). Kort oppsummert handler denne krisen om tre faktorer som gjør seg gjeldende samtidig: Økende etterspørsel, knappe ressurser og statens reduserte muligheter til å harmonere de to motstridende kravene. Samtidig handler den om postmoderne skiftninger og en ny kontekst for velferdsstatens virke.

Krise er et begrep som både brukes i dagligtale og innenfor ulike fagdisipliner. Felles kjennetegn på en krise er at begrepet skildrer en tilstand som ofte vil være et vendepunkt i en utviklingsprosess. Utgangen på krisen kan være at ting blir som før igjen, eller den kan føre til at situasjonen blir radikalt endret. I medisinsk forstand er organismen gjenstand for beskrivelse av en krisetilstand. I psykologien er fokuset på enkeltmennesket eller små grupper av individ, som for eksempel familien, knyttet til krisebegrepet. Innenfor samfunnsvitenskapene blir krisebegrepet derimot brukt i forbindelse med sosiale system. Med dette menes større eller mindre sosiale endringer hvor flere aktører og systemer er involvert (Huber & Stephens, 2001). Kriser oppstår når strukturen i sosiale system er truet. Dette skjer når kapasiteten til å løse konflikter i det sosiale systemet ikke er så stor som nødvendig for å opprettholde systemet. Å bruke krisebegrepet om den situasjonen velferdsstatene var i på 90-tallet, og på mange måter fremdeles står i, kan nok

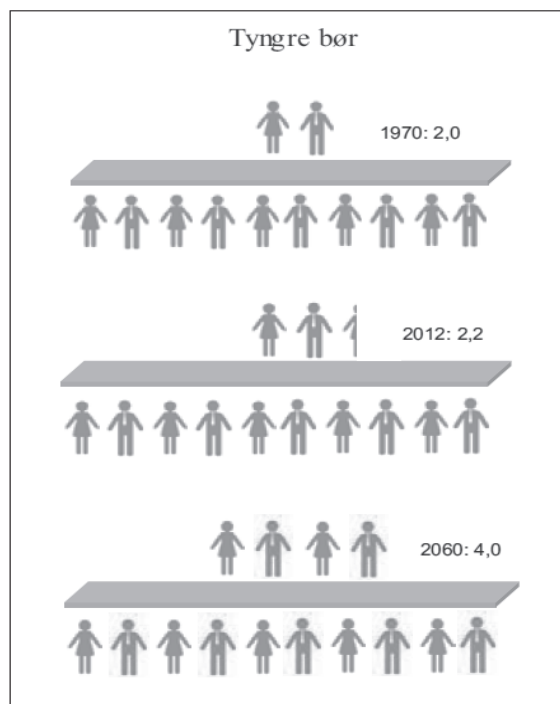
diskuterer. Mange vil i så fall si at det er en overdrivelse. Like fullt har velferdsstatens utfordringer presset frem nye debatter om hvordan velferdsstaten fungerer, og stilt spørsmål med hvor veien går videre.

Den økonomiske nedgangskonjunkturen som rammet Sverige særlig hardt på 1990-tallet er et godt eksempel på hvordan velferdsstaten, dens organisering og ressurser kan bli satt på prøve. Høy arbeidsledighet skapte press på statskassen som skulle betale ut trygder, finansiere aktive arbeidsmarkedstiltak og andre offentlige servicetilbud. En universell velferdspolitik som den skandinaviske modellen er grunnet på krever et relativt høyt skattenivå, og er derfor også avhengig av at flest mulig er i arbeid. I økonomiske nedgangstider vil skatteinntektene til staten minske på samme tid som utgiftene vil øke. Velferdsstaten kommer dermed under press og politikerne må ta vanskelige valg. Grunnleggende spørsmål ved velferdsstatens fundament og utforming av ulike velferdsordninger får ny aktualitet. Hvor skal pengene hentes fra? Skal skattene økes? Skal det kuttes i de offentlige utgiftene? Må velferdspolitikken endres, og må de universelle ordningene ofres? Økonomiske kriser tydeliggjør gjerne velferdsstatenes dilemma og hvilke hensyn som må veies for og imot. Samtidig er det ikke kun økonomisk press som utfordrer den moderne velferdsstaten. En rekke endringer som har vokst frem i etterkrigstidens velferdsstater former en ny samfunnskontekst og legger grunnlag for nye risikoer (Taylor-Gooby, 2004a).

Før de nye risikoene presenteres kan det være klagjørende å forklare de gamle risikoene. Gamle risikoer handlet i stor grad om å sikre arbeidere mot sykdom, ulykker eller andre ting som forhindret dem i å fortsette i arbeid. Det handlet også om å ha et utbygd sikkerhetsnett for de som i utgangspunktet ikke var i stand til å delta i arbeidslivet på grunn av alder, funksjonshemming eller sviktende helse. Ellers var statens oppgave å ivareta befolkningen gjennom livssyklusen ved å sikre skolegang for barn og alderspensjon til de eldre. Dette var risikoer som var felles for hele befolkningen, og oppslutningen om at staten skulle ha et sikkerhetsnett for disse var stor. I dag gjør de gamle risikoene seg fremdeles gjeldende, men i tillegg må de moderne velferdsstatene også håndtere nye risikofaktorer.

Økningen i antall eldre trekkes gjerne frem som en av de største utfordringene som de skandinaviske landene står overfor i dag (Meld. St. nr. 12 (2012–2013)). Denne økningen forstyrrer den tidligere «*generasjonskontrakten*» der den yngre, arbeidende befolkningen betalte for de eldre og deres alderdom. I dag lever mennesker lenger, på samme tid som det blir født færre. Nå står etterkrigskullene på terskelen til pensjonsalderen, og de neste femti årene kan antall personer på 67 år og over i Norge bli nesten doblet sammenlignet med antall personer i yrkesaktiv alder.

Figur 12: Antall personer 67 år og oppover per ti personer i yrkesaktiv alder (22-66 år), Norge



Kilde: Meld. St. nr. 12 (2012–2013)

Den demografiske pyramiden utfordres og unge i arbeidsfør alder må forsørge en økende gruppe som står utenfor arbeidslivet. Utgiftene til pensjoner vil øke kraftig i årene fremover, og det samme vil utgiftene til omsorg og helse (Meld. St. nr. 12 (2012–2013)). Den samme utviklingstrenden gjør seg gjeldende i de andre skandinaviske landene, og i Europa for øvrig. Denne situasjonen utfordrer velferdsstatene ved at et større beløp av felleskassen betales ut. Dermed endrer vilkårene seg for den tradisjonelle fordelingsnøkkelen, og *eldrebølgen* vil derfor prege hele den skandinaviske velferdspolitikken fremover. For hvis en mindre del av befolkningen deltar i arbeidslivet blir det tyngre å videreføre landenes velferdsmodeller. Slik er både arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken nært knyttet til de demografiske utfordringene. For at velferdshjulene skal gå rundt er det derfor av stor betydning at *flest* mulig jobber *lengst* mulig.

Endringer i arbeidslivet er en annen utfordring som også bidrar til å komplisere balansen mellom de som deltar på arbeidsmarkedet og de som står utenfor. Arbeidsmarkedet i dag krever utdanning og det er redusert tilgang på lavkvalifiserte yrker sammenlignet med storhetstiden for en voksende industrialisme. Gjennom tekniske nyvinninger og en mer automatisert produksjon er det ikke lenger så stort behov for ufaglærte arbeidere. I liberale velferdsmodeller, der markedet i hovedsak styrer lønninger etter tilbud og etterspørsel, er disse lavkvalifiserte yrkene ofte svært dårlig betalt. Her er det en økende gruppe mennesker som har arbeid, men forblir fattige (*working poor*) (Bonoli, 2005). I mer utbygde velferdsstater, og kanskje særlig i de skandinaviske, stilles det høyere krav til akseptable lønninger og lavt kvalifisert arbeidskraft er bedre beskyttet mot utnyttning og "sosial

dumping”. Problemet i disse typene av velferdsstater viser seg mer i at lavt kvalifisert arbeidskraft står utenfor arbeidslivet ved at de er registrert arbeidsledige, deltar i arbeidstiltak eller mottar offentlige stønader. Konkurransen fra lavkostland forsterker denne trenden ved at manuelt og arbeidsintensive arbeidsoppgaver gjerne blir overlatt til disse landene. Spesialisering øker behovet for humankapital og kunnskap. Linken mellom utdanning og arbeid er dermed mye tettere enn tidligere, og sjansen for å bli ekskludert øker betraktelig for personer uten utdanning og lavt kvalifiserte. Utdanning og kvalifikasjoner er også knyttet til karrieremuligheter og hvilke kvaliteter som tilbys i arbeidslivet (Rothstein & Steinmo, 2002).

Selv om premisene på arbeidsmarkedet er svært forandret, er ofte stønadsordningene, pensjonssystem og rettigheter likevel nært knyttet til ideen om det gamle arbeidsmarkedet. En atypisk arbeidskarriere som for eksempel å komme sent inn i arbeidslivet, arbeide deltid eller tidlig avgang fra arbeidslivet, medfører dermed høy risiko for tap av velferdsgoder. Innvandrere og funksjonshemmede er to utsatte grupper også i denne sammenheng. Innvandrere som kommer til et nytt land i voksen alder kommer senere i gang med å opparbeide seg rettigheter og velferdsgoder enn personer som er født i landet. Funksjonshemming kan bidra til at en person ikke kan stå 100 prosent i jobb, og kan også føre til at terskelen inn i arbeidslivet er høyere og terskelen ut av arbeidslivet er tilsvarende lavere. Dermed øker også faren for at funksjonshemmede mister muligheten til å opparbeide velferdsgoder som er knyttet til arbeidslivet, og slik oppleve et sterkere press til å delta i et arbeidsliv som i praksis stenger dem ute. På denne måten kan både innvandrere og funksjonshemmede bli marginalisert på to arenaer på samme tid, både på arbeidsmarkedet og i velferdssystemet. Det kan se ut til at de postmoderne risikoene i økende grad rammer individer og ulike minoriteter som gjerne må bære byrden av disse selv, sammenlignet med da arbeiderklassen og fagforeningene kjempet sammen for rettigheter i og utenfor arbeidslivet (Taylor-Gooby, 2004a).

Globalisering og internasjonalisering kan også legges til som en pressfaktor på den tradisjonelle velferdsstaten. Dette er en utfordring som knytter seg til endringer i arbeidslivet, men også til de endrede vilkårene for slagkraften til den nasjonale politikken. Enkelte stiller spørsmålsteget ved om politikk egentlig kan styre samfunnsutviklingen i dagens globaliserte verden. Gjør politikk en forskjell, eller er vi i bunn og grunn overlatt til internasjonale konjunkturer, overnasjonale institusjoner og markedets frie spill? Manglende resultater for å løse sosiale problemer og få ekskluderte inn i arbeidslivet, på tross av iherdige forsøk, gir grobunn for slik kritikk. Staten har ikke alltid gjennomslagskraft nok til å få bukt med problemer som den prøver å fikse. Innsikten i at staten ikke kan ordne alt er en erkjennelse som har fått rotfeste i det moderne samfunnet (Armingeon & Bonoli, 2007; Esping-Andersen et al., 2002; Giddens, 1991; Rothstein & Steinmo, 2002).

Kvinnens deltagelse i arbeidslivet og endringer i tradisjonelle familiestrukturer er et annet aspekt som utfordrer velferdsstater. Det er ikke alle samfunn som har klart et apparat som kan ta imot og ivareta de omsorgsoppgavene kvinnene tidligere tok seg av. Finnes det dagtilbud til barn og eldre som før gikk inn i kvinnens oppgaver i hjemmet? I en skandinavisk sammenheng er det imidlertid vanskelig å kalle kvinnens deltagelse i arbeidslivet for noe nytt. I flere tiår har kvinner vært aktive arbeidstakere, og toinntektsfamilier i Skandinavia er mer regelen enn unntaket. Barnehage og eldreomsorg er godt utbygd. Kvinner som en ny risiko i en skandinavisk kontekst handler mer om overrepresentasjonen av kvinner i helse- og omsorgsykker, deltidsarbeid og det kjønnsdelte

arbeidsmarkedet. Samtidig er økningen i aleneforeldre og ulike familiestrukturer også en utfordring i en skandinavisk sammenheng.

Økende heterogenitet i befolkningen fremstår imidlertid som en ny pressfaktor, sett med skandinaviske øyne. Tidligere besto de skandinaviske landene av en relativ homogen befolkning som delte mer eller mindre den samme bakgrunnen. I dag er sammensetningen av innbyggere mer mangfoldig – både med tanke på flere innvandrere, men også i form av en større variasjon av erfaringer, utdanning og mobilitet. Befolkningen er med andre ord mer ulike hverandre i dag og deler i mindre grad den samme historien, sammenlignet med den generasjonen som bygget velferdsstaten. Den universelle velferdspolitikken blir også utfordret av sterke interessegrupper og politiske grupperinger på en tydeligere og mer direkte måte i dag enn tidligere (Blomqvist & Rothstein, 2000). Den moderne velferdsstaten er dermed en brikke i et helt annerledes samfunn enn det som var tilfellet under den såkalte gullalderen. Utviklingen har endret samfunnet vi lever i. På samme tid så har også menneskene i samfunnet forandret seg. Vi ser på oss selv og verden rundt oss med annerledes øyne nå enn vi gjorde bare for få tiår tilbake. De såkalte postmodernistiske skiftningene gir seg altså uttrykk i både system og individ (Giddens, 1991).

Å imøtekomme de nye postmodernistiske krav og strømninger er et komplisert terreng for velferdsstaten. En rekke forskere og samfunnsaktører har satt fokus på postmoderne skiftninger, og hva dette bærer med seg. Inglehart (1990) skriver for eksempel om *post-materialisme*, Beck (2004) mener samfunnet har endret karakter til *risikosamfunn*, mens Giddens (1991) presenterer mer generelle betraktninger om hva et skifte fra moderne til post-moderne eller senmoderne samfunn innebærer. Felles for dem er at de hevder at mennesker i dagens samfunn er mer tilbøyelige til å være proaktive og individualistiske, og at en ideologi om fellesskap og solidaritet dermed er truet. Videre argumenterer de for at det er nødvendig med en reformering av velferdspolitikken. Dagens velferdspolitikkk bør konsentrere seg rundt mer sammensatte interesser – ikke kun på enkle klassedimensjoner som velferdsstatene tradisjonelt har hatt fokus på. Ut fra et postmodernistisk perspektiv ligger utfordringene for dagens velferdsstater i å møte et vidt spekter av risikoer og usikkerheter som arbeidsledighet og lavt kvalifiserte, aldrende arbeidsstyrke, innvandring, diskriminering og ulikhet.

Den skandinaviske velferdsmodellen har i forlengelsen av disse tankene høstet kritikk fra både politikere, forskere og EU som mener at den består av for standardiserte velferdsløsninger. Mulighetene til individuelle tilpasninger innenfor dette velferdssystemet, eller valgfrihet mellom ulike service alternativer, har frem til nå vært svært begrenset (Blomqvist & Rothstein, 2000). Velferdsordningene har tradisjonelt blitt bygd opp som universelle enhetsløsninger. Spørsmålet er om slike standardiserte løsninger klarer å møte økende krav om individuelle tilpasninger. Og kan de nye risikoene i det hele tatt løses innenfor den universelle velferdsstatens rammer? Kritikere hevder også at den omfattende velferdspolitikken bidrar til å holde folk ute av arbeidslivet, og at velferdsordningene er konstruert slik at det ikke lønner seg å jobbe. Flere mener også at et for stort offentlig velferdsapparat syr puter under armene på befolkningen, og fratrer den enkelte ansvar for egne liv og handlinger. Habermas (1992) fremholder at gjennom å tilby befolkningen heldekkende velferdsordninger i enhver livssituasjon så koloniserer velferdsstaten mer og mer av det sivile samfunnet. På denne måte vil den naturlige (ikke-statlige) mellommenneskelige solidariteten undergraves. Familie, slektsbånd og nettverk mister betydning – det er staten som overtar denne rollen gjennom den omfattende sosiale velferden som tilbys den enkelte.

I tillegg til kritikk utenfra blir den skandinaviske modellen også utfordret innenfra, gjerne omtalt som *'de stigande förväntningarnas missnöje'* (Blomqvist & Rothstein, 2000). Befolkningens økende krav om høy kvalitet, på økt tilgjengelighet og på et omfattende og variert tilbud å velge mellom setter press på de offentlige og universelle ordningene. Tendenser til å øke *private serviceordninger* kan vise seg å rokke ved den tradisjonelle skandinaviske velferden. Privatisering i seg selv trenger ikke være noen risiko, men kan danne grunnlag for nye utfordringer ved jo flere som betaler for egne velferdsordninger jo mindre legitimitet og forståelse blir det for å betale skatt og bidra til felleskassen. Samtidig har middelklassen blitt økonomisk sterke og kan etter hvert finansiere egne tilleggstjenester utover det velferdsstaten tilbyr. Tendenser til å velge private løsninger fremfor de offentlige tilbudene kan skape grobunn for at middelklassen, sammen med eliten, ikke lenger ser nytten av å være med på et felles spleiselag som den sosialdemokratiske velferdskontrakten hviler på (Esping-Andersen et al., 2002). På denne måten kan statens muligheter for å gripe inn og styre utviklingen reduseres. Dette kan føre til endringer av samfunnets sikkerhetsnett, og dermed også skape terreng for nye risikoer.

6.3 Nye risikoer og velferdsstatens dilemmaer

Risiko har å gjøre med usikkerhet: muligheter, sjanser, sannsynlighet for at noe skal skje – ofte som en konsekvens av en aktivitet eller type politikk. På denne måten har risikoer alltid vært en del av det menneskelige samfunnet. Dårlig høsting, sykdom, migrasjon, nye trosretninger, teknologisk utvikling og uforutsette konsekvenser av urbanisering representerer alle omfattende og typiske risikoer som har påvirket de problemer og vanskeligheter samfunnet har møtt. I de tidligere samfunnene lå som oftest risikoene utenfor menneskets kontroll, og la dermed grunn for tro på skjebnen, lykke og ulykke og en søken etter religiøse svar. Nye teknologier og et mer moderne samfunn førte til en politisering av risiko og usikkerhet. Det vokste frem en dypere bevissthet rundt at ulike valg på veien hadde konsekvenser for hva resultatet til slutt ble. Bevisstheten rundt å veie ulike risikoer mot hverandre ble dermed større, og slik ble man flinkere til å estimere resultater i et konkurrerende marked (Taylor-Gooby, 2004a). Risikovurdering har på denne måten alltid vært et viktig element i den moderne økonomi, og i oppbyggingen av velferdsstaten. I den postmoderne velferdsstaten med fremvekst av nye utfordringer og usikkerhet har risiko imidlertid fått økt aktualitet.

Lyotard (1984), som er en sentral tenker bak begrepet post-modernisme mener at post-modernitet kjennetegnes av *'den store fortellingens'* oppløsning. Den altomfattende historielinje, hvor mennesket har en felles bakgrunn og en forutsigbar fremtid er altså i endring. Overgangen til et mer risikoutsatt samfunn har bidratt til at fortid har kommet i skyggen av fremtiden, det er altså ikke nødvendigvis fortiden som binder oss sammen, men i stedet vår felles fremtid. Samtidig er fremtiden noe som ikke kan forutsees og som ikke kan planlegges hundre prosent. På denne måten blir fremtiden noe forventet annerledes, uten at det helt lar seg gjøre å konkretisere hva denne annerledesheten kommer til å innebære. Fremtiden i dag er mindre forutsigbar enn den var tidligere, og kan heller ikke kontrolleres eller styres i samme grad som før. Fokusskifte fra fortid til fremtid og usikkerheten den bærer med seg puster nytt liv i diskusjonen om velferdsstatens rolle, ansvar og virkemidler for å ivareta landets innbyggere. Som beskrevet ble risiko under velferdsstatens gullalder vurdert som det markedet alene ikke var egnet til å regulere som pensjoner, arbeidsledighet, sykdom og funksjonshemming. De gamle risikoene var gjerne knyttet

til et naturlig livsløp og til å dekke behov 'alle' ville ha bruk for gjennom livet. Nye risikoer ser ut til å inntreffe tidligere i livsløpet, de oppstår gjerne i møtet med arbeidslivet, og dermed i overgangen fra en situasjon til en annen, fra en institusjon til en annen. Videre rammer nye risikoer i større grad minoriteter i samfunnet, mennesker som ikke har hatt samme tilgang til utdanning og aktivitet sammenlignet med befolkningen for øvrig (Taylor-Gooby, 2004a). Dette gjelder helt klart for innvandrere som kommer til landet og ikke har deltatt på utdanningsarenaen eller i arbeidslivet tidligere. Samtidig kan det også gjelde personer med funksjonshemming som kanskje ikke har fått delta i utdanning og andre aktivitetsarenaer på grunn av manglende tilrettelegging og ekskluderende samfunnsstrukturer. Slike former for risiko skiller seg fra de tradisjonelle farene som handlet mer om dårlig helse etter et langt arbeidsliv, var mer knyttet til pensjon og et mer eller mindre naturlig livsløp for den store arbeiderklassen.

Grunnlaget for kollektive identiteter er i dag svekket. Mennesker som lett ble kategorisert under samme paraply tidligere, er det vanskeligere å si at hører sammen. Dette gjelder selvsagt når vi snakker om husmoren og industriarbeideren, men også i forhold til personer med funksjonshemming og innvandrere. Selv om det fremdeles er vanlig å gruppere mennesker, kan det være like store forskjeller innad i en kategori som mellom gruppen og mennesker som står utenfor en slik kategorisering. Identiteter velges og bygges i dag ut fra komplekse referanser, og etter hvilke muligheter og valg som er tilgjengelige for den enkelte (Giddens, 1991). Mismatchen mellom å imøtekomme nye risikoer og de etablerte velferdspolitiske strukturene påvirker også de strategiske tankene omkring utviklingen av sosial sikkerhet og inkludering. Kritikere har hevdet at det ikke lenger finnes noen skandinavisk middelvei. Neo-liberalistene mener at markedet selv er best rustet til å finne løsningene på de nye utfordringene. Å øke fleksibilitet og avregulere blir, etter et neo-liberalistisk syn, den beste måten velferdsstaten kan håndtere de nye kravene til både næringsliv og den sammensatte befolkningen i den moderne velferdsstaten (Saad-Filho & Johnston, 2005). Velferdsstaten er ikke lenger, i alle fall ikke i samme grad, en maktkamp mellom arbeid og kapital, mellom politikk og marked. Den moderne velferdsstaten fungerer i dag mer som et sett av institusjoner som har som oppgave å produsere gode resultat som for eksempel et velutdannet og konkurransedyktig arbeidsliv (Esping-Andersen et al., 2002). Sosial endring kan imidlertid påvirke mennesker og ulike grupper på forskjellige måter. Risiko er ikke nødvendigvis likt fordelt, og graden av risiko kan få betydning både for identitetsbygging og livssjanser. Risikosamfunnsteorier har blitt kritisert for deres tro på menneskets rasjonalitet og ignoransen for hvordan tradisjonelle strukturer som kjønn, klasse, bakgrunn og funksjonsnivå kan ha betydning for hvilke risikoer man utsettes for. Ufordelaktige utgangspunkt kan føre til en opphopning av risiko og skape ulikhet. Dette kan skape forskjell i vilkårene for å kunne delta på samfunnsarenaen generelt, og i arbeidsmarkedet spesielt. Myndigheter i ulike land søker stadig etter gode ideer og virkemidler for å kunne kompensere for disse ulikhetene. I den norske Perspektivmeldingen fra 2013 (Meld. St. nr. 12 (2012–2013)) skisseres Regjeringens hovedmål for fremtidens Norge:

Hovedmålet for Regjeringens økonomiske politikk er arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Med utgangspunkt i den norske samfunnsmodellen vil Regjeringen fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene, bidra til en mer rettferdig fordeling og til et arbeidsliv basert på samarbeid og forhandlinger, der alle kan delta.

Dette er et mål som mange vil slutte seg til. Spørsmålet handler mer om hvordan man ønsker å oppnå målet. Skal en nøytral stat fordele ressursene likt mellom alle innbyggerne? Hva da med de

som for eksempel grunnet funksjonshemming vil trenge mer ressurser for å kunne fullføre et utdanningsløp og konkurrere på likeverdig vilkår i arbeidslivet? Eller innvandreren med avbrutt skolegang og manglende språkkunnskap, skal denne personen få like mye, eller like lite, som befolkningen ellers? All særbehandling av enkeltmennesker eller grupper bør, i følge John Rawls (1971) rettferdighetsteori, bli begrunnet ut fra nøye gjennomtenkte argumenter for hvorfor det i tilfellet var nødvendig å avvike fra prinsippet om likhet (Barry, 2001). Amartya Sen (1992) argumenterer på sin side for at mennesker har ulike behov, varierende med deres bakgrunn, helse, alder og arbeidssted. Å fordele goder helt likt uten å ta høyde for slike forskjeller mener han hviler på en blind moral. Det er få personer som vil si seg uenig i likhet for loven, likestilling og religionsfrihet. Som generelle ideer er altså prinsippene om selvbestemmelse, likhet og en nøytral stat lett å slutte seg til, men i praktisk politikk kan avveiningene være vanskelige å balansere. For hva er tilstrekkelig med ressurser for at innbyggerne kan ta egne og likeverdige valg for sine liv? Hva må til for å kunne velge? Hva er tilstrekkelig innsats fra staten til at det vi gjør faktisk er frie valg, og ikke en konsekvens av samfunnets ressursfordeling og maktstrukturer? Disse perspektivene rører ved nerven av enhver diskusjon rundt velferdspolitik, og blir svært aktuell i utformingen av strategier for å få flere innvandrere og personer med funksjonshemming inn i arbeidslivet. Hvilket prinsipp som veier tyngst på vektskåla får avgjørende betydning for hvordan et lands velferdspolitik organiseres.

I tillegg til å finne frem til en rettferdig fordeling, og legge til rette for at flest mulig får utnyttet egne ressurser, er det et viktig mål at innsats skal lønne seg. Arbeidsledighetstrygdene og pensjonsordningen er for eksempel organisert etter slike prinsipper. Jo mer og lengre du arbeider, jo bedre trygdegrunnlag opparbeider du deg. Dermed må ressursfordelingen ikke bare kompensere for dårlige utgangspunkt, men også finne frem til en fordeling som føles rettferdig for hele befolkningen. Det må føles attraktivt å gjøre en innsats, bidra med sine evner og arbeidskraft. At arbeid skal lønne seg er en viktig grunnstein i et godt fungerende velferdssamfunn. Derfor ligger myndighetenes dilemmaer også i å finne frem til den riktige balansen mellom gulrot og pisk. På samme tid er det ikke alt staten rår over. Staten kan ikke bestemme hvordan menneskene velger å nyttiggjøre seg de ressurser som tilbys. Noen har evne til å investere i fremtiden, og klarer å få mye ut av lite. Andre prioriterer annerledes, og havner i en svakere samfunnsmessig posisjon. Men også diskriminerende holdninger og stereotypier ute i samfunnet kan bidra til at enkelte mennesker, eller grupper, ikke får bruke sine ressurser på en adekvat måte. Så selv om staten setter store ressurser inn for at mennesker skal kunne stå på egne ben og være uavhengig, finnes det ikke noen garanti for at målet faktisk nås.

Den nye konteksten for velferdsstaten består i tillegg av løsere rammer og myndighetene har mer begrenset makt til å kontrollere farene. Dermed får det å håndtere og lede usikkerhet en større plass på den sosialpolitiske agendaen. Usikkerhetens utfordringer gjør seg gjeldene på mange felt, og blir spesielt fremtredende på den arbeidsmarkedspolitiske arena. Det finnes ikke lenger 'en kur mot alt', men flere usikkerhetsmoment å ta hensyn til (Zinn, 2009). Tidligere var resepten i Skandinavia større økonomisk vekst, utvidelse av statens ansvarsområde og bedre velferdsordninger. I dag er dette mulighetsrommet mer begrenset og omdiskutert, og har ikke like overbevisende kraft. Usikkerhetens begrepsapparat gjenspeiler seg i den moderne litteraturen som handler om inkludering og ekskludering. Vendinger som 'ambivalens', 'tvetydighet', 'forvirring' og 'motstridende' er svært fremtredende, og illustrerer hvor vanskelig det kan være å si noe om hva

som konkret foregår i brytningspunktet mellom det tradisjonelle og det sen-moderne samfunnet. De fleste slutter seg til at det ligger nye spilleregler til grunn for de politiske og sosiale velferdssystemene, men hvilke regler og hvordan spillet skal spilles er mer åpent og stadig under reforhandling.

Risiko når det gjelder arbeidsmarkedspolitikken relatert til personer med funksjonshemming og innvandrere handler slik om en rekke med 'nye' usikkerheter. Hvordan risikoer forstås avhenger av konteksten de oppstår i, og hvordan de tolkes fra politisk hold. For på tross av at staten ikke er allmektig, er den heller ikke uten makt og påvirkningskraft. De politiske valgene former på mange måter det samfunnet vi er en del av. Samtidig utvikles mennesket i forhold til den konteksten de lever i, og slik skapes både verdier, holdninger og tro på hva som er mulig for deres livsprosjekt. Velferdsstatene ser ut til å måtte finne frem til nye måter å imøtekomme sammensatte behov som sosial- og arbeidspolitikken tradisjonelt ikke har vært utformet for å ivareta. Nye risikoer legger slik grunnlag for utforming av en ny type velferdsordninger. Og det er i spenningsfeltet mellom nye risikoer, nye utfordringer og nye krav at de skandinaviske myndighetene i dag gjør sine politiske veivalg. Det er også i lys av denne nye konteksten de ulike regjeringene prøver å løse floken som handler om å få flere personer med funksjonshemming og innvandrere inn i arbeidslivet.

Utfordringene velferdsstaten står overfor får konsekvenser for hvordan politikere og regjeringer imøtekommer de nye risikoene, og hva de oppfatter som 'the pressing problem'. Hvilke verktøy og virkemiddelapparat skal ligge i den moderne velferdsstatens grunnpakke? Hvordan skal forholdet mellom universelle og behovsprøvede/selektive løsninger vektet? Hvor stor rolle skal staten spille? Hvilken fordelingsnøkkel mellom offentlig og privat ansvar er den best egnede? Hvordan skal ressursene fordeles, og hvordan ivaretas rammene for et rettferdig og inkluderende samfunn? Dette er åpne spørsmål med ulike svar, som endrer seg over tid og som begrunnes forskjellig. Filosofisk og verdimeslig utgangspunkt danner de eksisterende rammene rundt hvordan myndighetene håndterer risiko, samtidig som nye utfordringer krever løsninger tilpasset en moderne velferds kontekst.

6.4 Oppsummering

Dette kapitlet har tydeliggjort forskjellene mellom gamle og nye risikoer. For å forstå bakgrunnen for at nye ideer vokser frem på nittitallet er det viktig å ha innblikk i hva som skiller nittitallets turbulens fra den mer stabile oppbygningen av velferdsstatene. Den nye og komplekse samfunnskonteksten sender de politiske aktørene ut i et mer eller mindre ukjent farvann uten ferdigbygget navigasjonsutstyr. Ulike hensyn må balanseres og nye redskaper må tas i bruk. Formålet med å sette søkelyset på de nye utfordringene er å klargjøre hvilke betingelser både velferd- og arbeidsmarkedspolitikken blir formet ut fra. Dette vil også danne et bedre grunnlag for å forstå tenkningen og logikken i utviklingen av nye ideer og grad av iver for politisk læring. Videre vil kunnskap om pressende faktorer være til hjelp for å forstå argumentasjon og legitimering av ny politikk.

I en skandinavisk kontekst har det som skiller innbyggere fra hverandre tradisjonelt handlet om tilgjengelighet på sosiale og økonomiske ressurser. Andre forskjeller har tidligere blitt tonet ned, eller blir bevisst oversett. Den generelt innrettede velferdspolitikken har blitt verdsatt, og har i seg selv vært et virkemiddel for at '*alle skal med*'. Den skandinaviske modellen representerer

universalisme både som ide, som ideal, som administrativt prinsipp og som logikk bak velferdsstatens ressursfordeling. Universalisme bærer med seg ideen om noe som er *'felles for alle'* – en helhet, enhet, fullstendighet og en tanke om likhet (Anttonen et al., 2012). Den liberalistiske velferdsmodellen på sin side representerer selektivisme, ulikhet og setter individuell frihet i sentrum. Det er ideene om konkurranse, markedets selvregulerende kraft, rasjonalitet og individualisme som står sterkt i liberalistisk tenkning, og som ligger til grunn for den utøvende politikk og samfunnslogikk. Det ideelle utgangspunktet er at alle tilbys like muligheter, og derfra er det opp til innbyggerne selv hvordan de forvalter de gitte mulighetene. Statens rolle er nedtonet, og det er individets ansvar å skape sitt eget livsprosjekt. I dagens velferds kontekst settes både universalismen og selektivismen på prøve.

Kjernen i debatten om deltakelse i arbeidslivet, inkludering og ekskludering handler i stor grad om spenningen mellom de to idealtypene som den sosial demokratiske og liberalistiske velferdsmodellen representerer, i tillegg til risikoer og utfordringer som aktualiseres i det postmoderne samfunnet. Spenningene mellom *frihet og likhet*, mellom *universalisme og selektivisme*, mellom *individ og fellesskap* og mellom *trygghet og fleksibilitet* er svært sentrale i den moderne velferds konteksten. Uten tilstrekkelig frihet reduseres medborgerne til passive mottakere av offentlige tilbud, og uten tiltak for å sikre likhet skapes grobunn for at *'the winner takes it all'*.

7. Nye ideer og velferdspolitiske innovasjoner

Nittitallet ble en brytningstid mellom tradisjonell politikk og nye ideer. Sentrale aktører i den internasjonale konteksten fremsto som sosiale entreprenører i denne tiden. De utformet nye tilnærminger og alternativer til de tradisjonelle politiske løsningene som tidligere hadde pendlet mellom høyre- og venstresiden i politikken. I dette kapittelet vil jeg a) gjøre rede for de internasjonale strømningene som gjorde seg gjeldende på 90-tallet, b) identifisere hva som kan sies å være nytt tankegods, og, c) drøfte grad av politisk samhandling og muligheter for politisk overføring. Mitt hovedanliggende i dette kapittelet vil være å analysere hvilke nye svar som søkes på politiske utfordringer. Samtidig vil jeg argumentere for at politikk, i går som i dag, gjerne handler om å finne løsninger på de store og grunnleggende spørsmålene som rettferdig fordeling, samt å balansere mellom individuell trygghet og frihet.

7.1 Inkludering og ulike mål om likhet

Som en inngangsport til å gjøre rede for de internasjonale strømningene på 1990 tallet starter jeg med å drøfte bakgrunn, innhold og utviklingen av anti-diskrimineringslovgivning som inkluderingsstrategi. Anti-diskrimineringslovgivning var ikke noe nytt fenomen på 90-tallet, men fikk både ny organisering, nytt innhold og en ny type oppmerksomhet utover i dette tiåret, særlig i den europeiske og skandinaviske konteksten. Anti-diskrimineringslovgivning og den mer nye ideen om mangfold er også knyttet tett sammen, og forholder seg til mange av de samme dilemmaene. For å tydeliggjøre denne forbindelsen vil anti-diskrimineringslovgivningen først drøftes ut fra målet om likhet og dilemmaene knyttet til å håndheve et lovverk knyttet til denne målsetningen. Deretter vil det bli gjort rede for lovgivningens ulike historiske uttrykk i USA, og den liberalistiske konteksten, hvor anti-diskrimineringslovgivning og politikk har sine sterkeste røtter. Det er også i USA mangfoldsideen først tar form, og er nært knyttet til endringer i tilnærming og praktisering av diskrimineringsvernet.

Anti-diskrimineringslovgivning blir ofte omtalt som likhetslover (Equality Laws). Det sentrale i denne lovgivningen er å forby ufordelaktig behandling av mennesker på bakgrunn av deres rase, kjønn, seksuell orientering, funksjonshemming, religiøs overbevisning osv. (EC Directive 2000/78; Civil Rights Act 1964). Lovgivningen insisterer på likebehandling uavhengig av deres kjønn eller etniske opprinnelse som historisk har blitt sett på som ufordelaktig, eller en ulempe. Likebehandling krever objektivitet i forhold til å ikke la opprinnelse, kultur eller menneskelige egenskaper ligge til grunn for ulik behandling (Young, 2001). Anti-diskrimineringslovgivningen hviler på to forutsetninger: Den ene handler om at det finnes grupper som, av ulike grunner, har et mindre fordelaktig utgangspunkt for deltakelse enn andre. For det andre forutsetter lovgivningen at det eksisterer mer eller mindre fastlagte praksiser, organisering, institusjonelle ordninger og sosiale strukturer som forsterker deres allerede utsatte posisjon (NOU 2009: 14). Dette illustrerer også at mennesker ikke nødvendigvis stiller på den samme startstreken når livet begynner. Å behandle alle likt støtter seg imidlertid på et premiss som forutsetter at alle er født med de samme muligheter og forutsetninger. Likebehandling kan ha gode intensjoner, men samtidig risikere å opprettholde eksisterende strukturer – mer enn å bekjempe dem.

For i noen tilfeller er det nettopp en ulik behandling som kreves for å oppnå likhet, som for eksempel å legge til rette for en person med funksjonshemming slik at han kan delta i arbeidslivet på en likeverdig måte som sine kollegaer. En annen form for avvik fra likhetstanken i diskrimineringslovgivningen er der lovverket åpner for positiv særbehandling for utsatte grupper for å kompensere for dårlig behandling i et historisk perspektiv. Kvotering eller positiv særbehandling er svært omdiskutert, og er også det elementet i diskrimineringslovgivningen som bryter sterkest med prinsippet om likebehandling. Disse avvikene klargjør at det ikke er mulig å analysere diskrimineringslovgivning ut fra kun en rendyrket ide om at alle skal behandles likt. Dilemmaet som blir stående er spenningen mellom å sikre lik behandling (de jure) av alle innbyggerne uavhengig av kjennetegn som kjønn, rase, funksjonsevne etc. og målet om en mer lik fordeling av velferd (de facto) og ressurser til medborgere som i noen tilfeller vil måtte behandles annerledes på grunnlag av de samme karakteristikkene (Collins, 2003).

Lovgiverne må finne frem til finjusterte tiltak som ivaretar prinsippet om likebehandling på samme tid som at de ikke går for langt i forsøket for å fremme resultatlikhet. Idet linjen er satt vil den alltid kunne kritiseres for enten å være for strengt knyttet til at alle skal behandles likt, eller at den utfordrer likebehandlingsprinsippet på en uhenksommessig måte. Det finnes flere måter å håndtere dette dilemmaet på. En måte er å ha en streng tolkning av likhetsprinsippet. Med en slik tilnærming vil alle innbyggere bli behandlet på samme måte uten hensyn til deres bakgrunn, historie og utgangspunkt for deltakelse i samfunnet. Da vil man kunne unngå de vanskelige diskusjonene rundt hvor mye eller hvor lite særskilte tiltak som må til for å oppnå en jevnere fordeling av ressurser (Barry, 2001). Ideen og strategiene knyttet til '*like muligheter*' er eksempel på en slik tilnærming. Denne måten å praktisere anti-diskriminering på er 'nøytral', og ser det ikke som sin oppgave å søke å oppnå resultatlikhet. Når alle er gitt de samme muligheter og blitt likt behandlet er det ikke lenger opp til staten, eller den lovgivende instans, om den enkelte lykkes eller ei. Enhver får ta ansvar for seg selv å gjøre de riktige valgene som fører dem dit de ønsker. I de liberale velferdsregimene er likhet ut fra en slik likhetstankegang fremtredende – dersom alle er sikret like rettigheter, så har alle samme muligheter. Det er da opp til hver enkelt om de ønsker å benytte seg av de muligheter som finnes, eller ikke.

En annen strategi er å ha en streng definisjon om likebehandling, men i kombinasjon med visse fordelingsmål. Den sosialdemokratiske likhetstanken er mer knyttet til en slik fordelingslikhet. Alle stiller ikke likt på startstreken, og samfunnet må derfor omfordele ressurser slik at avstanden mellom de privilegerte og de utsatte reduseres. Denne tanken er spesielt tydeliggjort i konstruksjonen av et Folkhem, hvor ideen om det «stärka samhället» vokste frem (jf. kap 5.3). Trygghet og frihet var parhestene der – noe som lett kan forveksles med et liberalt tankegodt og ideen om like muligheter. I en tradisjonell skandinavisk kontekst hadde begrepene imidlertid en annen betydning, nemlig at den sterke staten skapte trygghet for sine innbyggere ved å sikre omfordeling av ressurser. Av denne grunn ble den enkelte mer uavhengig av familieband og nedarvede ressurser. Dette illustrerer at ideen om likhet og frihet har svært ulik betydning i ulike kontekster. Det viser også at veien til rettigheter og muligheter ikke bare er knyttet til lovverk og regulering, men ofte må sees i en større sammenheng. Fra et tradisjonelt egalitært perspektiv har altså skattepolitikk, velferdsfordeling, stønadsordninger og trepartssamarbeid hatt større plass enn anti-diskrimineringslovgivning for å sikre like muligheter for deltakelse i arbeidslivet. Anti-diskrimineringslovgivning er, sett i et historisk perspektiv, mer som en fremmed fugl å regne i skandinavisk sammenheng.

En tredje måte å håndtere likebehandlingsprinsippet er å omdefinere likhet til lik verdi, lik respekt eller behandling som en likeverdige. Iherdige tilhengere av mangfold og anerkjennelse av ulikheter vil kunne støtte seg til en slik strategi. Deres argument vil da hvile på at målet helliger middelet (Barry, 2001). Altså at målet med å bryte opp et hvitt mannshegemoni kan forsvare at kvinner og ulike minoriteter for eksempel kan kvoterer inn i arbeidslivet, eller for å verne om egen kultur som kreves unntak fra generelle lover. Samtidig er det svært vanskelig å føre en slik politikk uten og raskt komme i konflikt med likebehandlingsprinsippet. Det finnes altså ulike prioriteringsmuligheter innenfor anti-diskrimineringslovgivningen etter hvordan man ønsker å håndheve reglementet. Det finnes også ulike tilnærminger for måten lovverket organiseres på som kan ha betydning for både hvor fokuset settes og hvordan diskriminering håndteres. I forbindelse med forslag om ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (NOU 2005: 8), ble det presentert en modell som beskriver fire ulike tilnærminger for diskrimineringsvern, som også (NOU 2009: 14) om et helhetlig diskrimineringsvern baserer seg på:

Gruppetilnærmingen – fokuserer på undertrykkelse av en særskilt gruppe og kampen for rettigheter som skal kompensere for det. Likestillingsloven, lov mot etnisk diskriminering og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er eksempler slik lovgivning.

Samfunnsområdetilnærmingen – gir vern mot diskriminering på flere grunnlag, samtidig som vernet er begrenset til ett samfunnsområde. Vurderingen av behovet for lovgivning kan være preget av at diskriminering anses for å være et større problem på det aktuelle samfunnsområdet enn ellers. Anti-diskrimineringslovgivning kan for eksempel være spesielt rettet mot arbeidsmarkedet. Grunnen til det er først og fremst den betydning arbeid har for innbyggernes velferd i dagens samfunn. Arbeid er inngangsbilletten til en rekke goder og er den viktigste enkeltfaktoren for ressursfordeling i et land. På grunn av at arbeid er vårt sikreste kort til velstand er det av stor betydning hvordan arbeidsgivere fordeler de jobbene som finnes. Arbeidsgivere går for eksempel ut fra at personer generelt fra en spesifikk etnisk gruppe er mindre produktive eller kvalifiserte enn andre. Et slikt utgangspunkt kan bidra til at arbeidsgiver siler ut alle kandidater med den etniske bakgrunnen i en ansettelsesprosess. Dersom ansettelsespraksisen på arbeidsmarkedet systematisk leder til ulik fordeling, som særlig går utover enkelte grupper kalles dette statistisk diskriminering. Ved en slik praksis kan det argumenteres for å gå inn med regulerende tiltak for hva som er god ansettelsesskikk.

Situasjonstilnærmingen – innebærer at diskrimineringsvernet bare omfatter ett eller enkelte nært beslektede diskrimineringsgrunnlag i tillegg til at det gjelder på et avgrenset samfunnsområde. Et land kan ha flere slike lover, som et mer «tilfeldig» resultat av at konkrete problemer er møtt med lovgivning med et snevert saklig virkeområde.

Generell (menneskerettstilnærmingen) - karakteriseres ved at vernet mot diskriminering gjelder generelt på de fleste samfunnsområder og er felles for flere diskrimineringsgrunnlag. Retten til fravær av diskriminering forankres i det grunnleggende prinsippet om menneskers likeverd og diskrimineringsforbudets menneskerettslige og universelle karakter.

Gjennom historien har pendelen svingt mellom de ulike tilnærmingene, hva som tillegges mest vekt og hvordan diskrimineringsvernlovgivningen tas i bruk. Det kommer spesielt tydelig frem når man ser på de historiske linjene i USAs diskrimineringslovgivning. Dette er også en klar indikasjon på

at et lovverk ikke er statisk, men uløselig knyttet til politikk, diskurs og de tanker og ideer som preger samtiden.

7.2 USA - fra positiv særbehandling til mangfoldsledelse

USA står gjerne frem som det landet med sterkest fokus på anti-diskrimineringslovgivning, og har vært et foregangsland for å utvikle slike lovgrunnlag. Kelly og Dobbin (1998) deler tiltakene mot diskriminering i USA inn i ulike perioder. Den første perioden 1961-1971 kjennetegnes av borgerrettighetsbevegelsens kamp for like rettigheter og de første forsøkene på å få staten til å bekjempe diskriminering mer systematisk. Den andre perioden strekker seg fra 1971-1980 og preges av at affirmative action gikk fra å være et tiltak med målsetning om 'like muligheter' til å i større grad handle om 'likhet i resultat'. Det ble satt inn flere tiltak rettet mot grupper som delvis erstattet de individorienterte strategiene mot diskriminering. Tiltak som positiv særbehandling (affirmative action) og Equal Employment Opportunity program hadde en sterk posisjon i denne perioden. I tillegg ble det bygget systemer for å måle og dokumentere diskriminering. Mye av innsatsen handlet om hvordan diskrimineringslovene skulle gjennomføres i praksis. Tiltak som affirmative action og kvotering settes imidlertid på prøve i perioden mellom 1981-1987. Sentrale aktører i samfunnet begynner å stille spørsmålstegn ved å gi utvalgte grupper privilegier gjennom positiv særbehandling. President Reagen var særlig kritisk til diskrimineringstiltakene, og perioden fra 1988 og fremover dreide arbeidet mot diskriminering mer i retning av mangfoldpolitikk og ledelse (diversity management). At akkurat 1988 står som startår på dette skiftet har også sammenheng med at høyesteretten i USA får en majoritet av personer som er imot positiv særbehandling (Kelly & Dobbin, 1998).

Bill Clinton var den første demokratiske presidenten som tok til ordet for en gjennomgående kritikk mot affirmative action. Under slagordet '*mend it but don't end it*' argumenterte han for at det skulle finnes anti-diskriminerings tiltak, men at det var nødvendig med en omfattende evaluering av positiv særbehandling (affirmative action). På samme tid slo diversity management ideen gjennom for fullt i USA med effektivitet, kreativitet og markedslogikk som bærende elementer i arbeidet for en heterogen arbeidsstyrke (Wrench, 2007). Mangfoldsideen har sin opprinnelse fra 1987 da Hudson Institute publiserte sin innflytelsesrike rapport, Workforce 2000 (Johnston & Packer, 1987). Kort sagt var denne rapportens budskap at innen år 2000 ville majoriteten av arbeidstakerne i Nord-Amerika bestå av Afro-Amerikanere, Latin-Amerikanske, innfødte amerikanere, kvinner og andre minoriteter. Denne informasjonen rettet fokus mot den «nye» heterogeniteten i USAs arbeidsstyrke. Budskapet til amerikanske arbeidsgivere var altså at innen år 2000 er det ikke lenger hvite, middelaldrende menn som er majoriteten, men at de faktisk ville komme til å bli en minoritet. Mange av USAs bedrifter begynte med dette å rette fokus mot andre segment i befolkningen, først og fremst kvinner og etniske minoriteter, som allerede hadde vært målgrupper for kvotering. På samme tid oppdaget både politikere og arbeidsgivere at ved å bruke begrepet mangfold så kunne alle grupper inngå: menn og kvinner i alle aldre, ulik etnisitet og opprinnelse, alle samfunnslag, religiøse grupper uavhengig av fysiske egenskaper eller seksuell orientering. Inkluderingsfilosofien ble sett på som et attraktivt alternativ til kvoteringspolitikken. Både myndigheter og bedriftsledere syntes mangfoldsideen var lettere å godta enn positiv særbehandling. I tillegg var den enklere å selge inn til et dominerende hvitt arbeidsfolk (Lorbiecki & Jack, 2000). Gordon (1992) mener også at mangfoldsledelse ble så populært fordi filosofien bak passet godt til

den nye-høyre tenkningen som startet med Reagen regjeringen i USA og som fortsatte utover 1980 og 90-tallet. Logikken bak diversity management er tiltalende fordi den tar opp problemer og løsninger på samme tid, noe den har til felles med tredje vei tenkningen som blir utdypet senere i kapittelet.

Mangfold eller multikulturalisme som forskningsfelt fikk sitt gjennombrudd utover 1990 tallet. I dag er begrepet og ideen velkjent og anerkjent av politikere, samfunnskommentatorer, akademikere, forskere og i befolkningen ellers. Mangfoldbegrepet er imidlertid komplekst med mange ulike definisjoner og betydninger. Oxford Engelsk ordbok definerer mangfold som «*being diverse, unlikeness, different kind, variety*». Litvin (1997) mener at mangfoldsbegrepet innehar seks primærdimensjoner: alder, etnisitet, kjønn, fysiske egenskaper, rase og seksuell orientering. I tillegg argumenterer han for at begrepet inneholder åtte mer flytende dimensjoner som utdanning, geografisk sted, inntekt, materiell status, religiøs tro og arbeidserfaring. Disse dimensjonene varierer i synlighetsgrad, mens de primære egenskapene er tydeligere for omverden.

Mangfoldsledelse har blitt sett på som et nytt organisatorisk paradigme ved å verdsette mangfold som en ressurs i seg selv – mer enn kun å etterleve lovbestemte krav (Gilbert, Stead & Ivancevich, 1999). Cox og Blake (1991) beskriver tre stadier av mangfold i organisasjoner der nivå en er homogen, nivå to er flerfoldig og nivå tre er multikulturell. I homogene organisasjoner ligger innsatsen for mangfoldighet kun i virksomhetens plan om å rekruttere mangfoldig. I flerfoldige organisasjoner kan minoriteter bli mer bevisst rekruttert, men forventes å innordne seg virksomhetens dominerende kultur. Den multikulturelle organisasjonen representerer derimot en idealform der ulikhet verdsettes og brukes aktivt som et konkurransefortrinn. Multikulturelle organisasjoner skal både gjennom holdninger og virksomhetsstrukturer inkludere minoriteter og effektivt forvalte et felles mangfold. Dette er en beskrivelse av virksomheter og organisasjoner, men kan overføres til å handle om velferdsstaten som helhet og hvilken tenkning som dominerer mer overordnet og politisk nivå. Mangfoldsledelse representerer da hvilken politikk som føres og hvilke argumenter som ligger bak de ulike valgene. Det er først og fremst med et slikt overordnet makroperspektiv mangfoldsbegrepet blir behandlet i denne studien.

Mangfoldsledelse har fått mye oppmerksomhet på grunn av fokuset på lønnsomhet og konkurransefortrinn. Den ble introdusert som en forretningside, eller som en såkalt business case. Forretningsperspektivet har sitt hovedfokus på hvordan en sammensatt eller mangfoldig arbeidsstokk kan bidra til økonomisk gevinst. For eksempel argumenteres det for at en sammensatt arbeidsstyrke bringer med seg ulike perspektiver som leder til innovasjon og bedre problemløsning (Cox & Blake, 1991). Mangfold blir slik en ressurs og individuelle forskjeller blir sett på som positivt. Ulikheter blir heller forsterket enn nedtonet. Det sentrale i ideen er at virksomheten forbedres ved å identifisere, verdsette, fremme og forsterke ulikheter (Fischer, 2007). Mangfoldsledelse var aldri forankret i noe myndighetssystem som involverte noen arbeidstakerorganisasjon. Heller var det motsatt, mangfoldsledelse ble etablert som virksomhetsstrategi i USA i en tid hvor ledere og bedriftseiere fikk økende makt, og hvor fagforeningene ble ytterligere marginalisert (Brewster, 2004).

7.3 Mangfold og multikulturalisme

Sentrale teoretikere og tenkere innenfor mangfold, multikulturalisme og identitetspolitikk er Charles Taylor, Will Kymlica, Amy Gutman, Joseph Carens, Bhikhu Parekh, John Horton, Dipankar Gupta, Gurpreet Mahajan for å nevne noen. De stiller alle spørsmålsteget ved ideen om universelt medborgerskap, og argumenterer i stedet for differensierte medborgerskap og gruppedifferensierte rettigheter. Her skiller mangfoldsideen seg fundamentalt fra den sosialdemokratiske grunnverdien om universelt medborgerskap, og folkemsideologiens poeng om likhet frikoblet fra bakgrunn og opprinnelse. Samtidig kommer den også i konflikt med den liberalistiske grunnfilosofien om *'one nation'* og *'likhet for loven'*. Likevel kan man si at grunntanken om ulikhet er nærmere koblet til den liberalistiske filosofi, om at hver og en er seg selv nærmest og friheten til å velge sitt eget liv. Også med hensyn til mer selektiv politikk rettet mot spesielle målgrupper ligger mangfoldideen nærmere et liberalistisk tanke sett. Mangfoldsideen i en ytterliggående variant handler altså ikke bare om minoritetsrettigheter, men om spesielle rettigheter som fremelsker ulike identiteter. Dersom enkelte grupper og minoriteter skal ha egne rettigheter må de identifiseres, avgrenses og settes i standardiserte kategorier. En slik standardisering kan imidlertid være problematisk å forene med et annet syn som også står sterkt i mangfoldstenkingen, nemlig at identiteter og kulturer er en prosess som er i stadig endring og utvikling. Dette er bare en av flere motsetninger og paradokser innenfor mangfoldideen. Dermed er det vanskelig å gi noen entydig innblikk i hva mangfoldpolitikk egentlig innebærer, og hva som er dens egentlige målsetning. Ideen er på mange måter vag og uttrykker flere mål på samme tid – som gjerne kan oppfattes som gjensidig utelukkende. For eksempel kan et mål for mangfold være at alle skal ha rett til å verne om sin egen identitet og sin kultur. Dilemmaene fra et overordnet perspektiv blir da å finne ut hva som skal gjelde når individuelle eller gruppeorienterte preferanser kommer i konflikt med generelle ordninger. Skal samfunnet da åpne for visse unntak fra generelle regler, eller skal reglene være like for alle uten unntak? På tross av at løsningene på disse valgene er to motsetninger kan begge konklusjoner forsvares ut fra et mangfoldsperspektiv. Å behandle alle likt vil kunne forsvares ut fra at vi er alle like forskjellige, så derfor må alle behandles likt, og motsatt, ved å gjøre unntak vil det kunne forsvares med at enhver selv må få velge å leve ut egen identitet og preferanser i et mangfoldig sammensatt samfunn. Denne *'alt og ingenting'* problematikken bidrar til at mangfoldbegrepet er tvetydig og tillegges ulikt innhold. I den første rapporten på svensk der mangfoldsbegrepet beskrives, skriver Skog (1996) at mangfold framfor alt er en prosess og at *«det inte finns någon generell formel för managing diversity»*. Sofia Rönnqvist (2008) mener på sin side at å sette mangfoldsbegrepet i bås blir som å prøve og bestemme om mangfold er en sirkel, rektangel eller et triangel. Det vil ikke være mulig, siden selve mangfoldsbegrepet er fleksibelt og desentralistisk. Om mangfoldsbegrepet likevel skulle sammenlignes med en geometrisk figur mener Rönnqvist at det ville ha lignet mer på en fraktal. En fraktal har ingen eksakt definisjon på hva som kjennetegner den, men er et objekt som er ru eller uregelmessig i alle målestokker, og oppleves som 'oppstykket'. Konturen av skyer, et tre eller sigaretttrøyk er eksempler på fraktaler.

Vagheten trenger ikke være tilfeldig, og kan sies å være interessant i seg selv. Å si flere ting samtidig, i mer eller mindre diffuse vendinger, er kjente politiske og retoriske virkemiddel. Det kan lett føre til kritikk, men samtidig åpne opp for flere muligheter til å komme unna den kritikken som reises. Slik kan tvetydighet også være en strategi og bevisste politisk valg. Samtidig er det viktig å få frem at det ikke alltid er avgjørende at begrep eller ideer har en fast betydning – veldig ofte er

ideenes kjennetegn nettopp det at de er dynamiske og tillegges ulik mening etter hvilken sammenheng de oppstår i, og overføres til. En fleksibel ide er spennende å følge på reise gjennom ulike kontekster for å se hvilket innhold ulike velferdsstater velger å legge i begrepet. Ulike tilnærminger og mangfoldstrategier vil kunne si noe om hva ulike samfunn vektlegger, og gjøre den komparative studien interessant. Det er også viktig å sette dette meningsinnholdet i sammenheng med andre ideer og politiske strategier som dominerer dagsorden. Ved å se dem i sammenheng kan man tydeligere identifisere tendenser og retningsvalg i politikken.

Dickens (1999) mener at lovgivnings- og samarbeidspolitikker for å fremme like rettigheter ikke har vært effektive i arbeidet mot diskriminering fordi disse tilnærmingene hviler på en utilstrekkelig oppfatning av problemet, en oppfatning som underkjenner den motstand som likhetstiltak kan generere og årsaken til det. Hun sier at selv om en bedrift eller politikk slutter seg til en strategi for like rettigheter innebærer det ingen forpliktelse til forandring av deres ethos, fordi bare en representant av en minoritet vil være nok til å bevise rettferdig praksis. Liff og Wajzman (1996) mener at like muligheter tilnærmingen (Equal opportunity approach) hviler på et prinsipp om "likhet". I arbeidslivet hviler prinsippet om likhet på like muligheter for mennesker med de samme ferdigheter, eller de som kan yte likt, blir gitt de samme muligheter og tilgang til arbeid, lønn og forfremmelse uavhengig av sosial gruppetilhørighet. Dette fargeblinde og kjønnsblinde idealet er likevel fundert på en antagelse om at "vi er alle like" eller "vi streber etter å være like". Slik fører det til et press på arbeidsgivere til å sørge for at ulikheter ikke teller. På grunn av slike kritiske røster er det blitt satt spørsmål rundt verdien av prinsippet om "likhet" innenfor diversity management. Mange har understreket viktigheten av at prinsippet om "forskjellighet" bør ligge til grunn for mangfoldighets politikk (Kandola & Fullerton, 1998). Dette synet understreker først og fremst viktigheten av å erkjenne, akseptere, verdsette, og forstå et vidt spekter av "forskjelligheter", som inkluderer rase, kultur, etnisitet, alder, ulike funksjonsnivå, kjønn, verdier, erfaringer, klasse og arbeidsmetoder. Samtidig blir nødvendigheten og behovet for å skape en arbeidskultur eller klima hvor disse ulikhetene kan få uttrykkes løftet frem.

Mangfoldspolitikker som understreker prinsippet om forskjellighet og identitetspolitikk har utover 2000 tallet blitt møtt med sterk kritikk. En av de krasseste kritikerne av den såkalte ulikhetens politikk er Brian Barry (2001). I sin bok *Culture and Equality* fra 2001 tar han et fundamentalt oppgjør med identitetspolitikkenes fokus og målsetning. Han mener at en slik tilnærming vil reproducere og forsterke marginalisering. I tillegg vil en slik forståelse av grupper og mennesker undergrave demokratiet og de rettsprinsipper det vestlige samfunnet er bygget på. Ved å fokusere på ulikhet og ta forskjellige hensyn og kople dette sammen med jus og rettigheter, mener han at samfunnet vil bære galt av sted. Samfunnet vil sette seg selv i umulige situasjoner som det ikke finnes noen fornuftig løsning på å komme ut av. Han trekker frem sikhene i den britiske byggebransjen som illustrerende eksempel. Det er påbudt å bruke hjelm under byggearbeid i Storbritannia, og det arbeider mange sikker innenfor denne bransjen i UK. Deres religion og kultur innebærer at de fleste bruker turban som vanskelig lar seg kombinere med bruk av hjelm. Skulle sikhene da få fritak fra dette sikkerhetspåbudet ut fra ideen om at vi alle er forskjellige? Om sikhene fikk unntak i loven på dette punktet, hva da med den sikhene som ikke identifiserte seg så sterkt med å være sikh? Skulle han da «tvinges» til å følge sin kulturs normer foran hans egen sikkerhet på arbeidsplassen, spør Barry for å understreke sin kritikk.

Thomas og Ely (1996) argumenterer for at mangfold enten i likhetens navn, eller ved å understreke ulikheter, er like trøblete. Minoriteter er enten oppmuntret og forventes til å "passe inn", eller de blir ghettorisert/segregert inn i særskilt arbeid relatert spesielt til deres bakgrunn, for eksempel ved å kun arbeide med klienter eller kunder med samme bakgrunn som dem selv. Å ha hovedvekt på forskjellighet kan sees på som ekstra begrensende fordi det er basert på en ide om at det eneste kompetansebidrag minoriteter kan ha er kjennskapet til "deres eget folk". Deres kompetanse, spesialområde og ekspertise blir ikke brukt på samme vis som en arbeidstaker tilhørende majoriteten. Forsvarere av mangfold og interseksjonalitet imøtegår kritikken og dilemmaet som ligger mellom likhet og forskjellighet ved at de tar høyde for at mennesket er et komplekst vesen, ofte med ulike roller etter hvilken situasjon man er i. En kvinnelig innvandrer i Norge fra India, er ikke bare kvinne eller bare inder. Hun kan være lege, ha norsk statsborgerskap (og dermed norsk) eller føle seg mest av alt som fagforeningsaktivist. Poenget til talsmennene for mangfoldspolitikken er at identitet er komplekst og sammensatt. Å fremheve kun en side av mennesket fremfor andre kan være misvisende, fremme stereotypisering og sette mennesker i en kategori som de selv ikke kjenner seg hjemme i. Denne tenkningen igjen har blitt kritisert for å forvitte grunnlaget for å stå samlet imot undertrykking ved at de fremhever at alle er like ulike. Da blir diskriminering og utestengelse et individualisert problem som hver og en må kjempe imot alene. Historien og statistikken viser at noen grupper i samfunnet har høyere risiko for å oppleve diskriminering enn andre, og det stilles da spørsmålsteget ved hvilke virkemidler mangfoldstenkningen har for å komme denne undertrykkingen til livs når ingen skal sees på som mer eller mindre ulike. Og dersom mangfoldsteorien møter denne kritikken og argumenterer for at noen skal behandles annerledes enn andre, er det da slik at alle er like ulike, men noen er mer ulike enn andre? Og hvem er det som bestemmer hvem som er mest ulik?

De kjente sosiologene Bourdieu og Wacquant (1999) stiller seg svært kritiske til den neoliberale diskursen og tankegangen som etter hvert har bredt om seg, og som også er tett knyttet til mangfoldsideen. «*Et vokabular, som tilsynelatende har kommet dalende fra himmelen, er nå på alles lepper: 'globalisering' og 'fleksibilitet', 'ledelse' og 'employability', 'underklasse' og 'eksklusjon', 'ny økonomi' og 'nulltoleranse', 'kommunitarisme' og multikulturalisme. Og i tillegg kommer deres post-moderne fettere som for eksempel: 'minoritet', 'etnisitet', 'identitet', 'fragmentering'. Begrepe de har sitt utspring fra som 'kapitalisme', 'klasse', 'utnyttelse', 'makt' og 'ulikhet' (i motsetning til forskjellighet) har blitt forkastet under det påskudd at de er foreldet og ikke lenger favner samfunnets nye utfordringer*» (min oversettelse). Videre mener forskerne at det ikke kun er de nyliberale som under dekknavnet modernitet ønsker å fornye verden ved å kaste bort et århundre av tilkjempede sosiale og økonomiske kamper, men også kulturelle produsenter (som forskere, journalister, forfattere og artister) og venstresideaktivister tar i bruk de samme vendingene. Dette har resultert i en ny type imperialism som er svært mektig, og som Bourdieu og Wacquant kaller for symbolsk vold (symbolic violence). De trekker frem debatten om multikulturalisme som et mønstereksempel på hvordan USA dekker over strukturelle ulikheter og mangel på statlig engasjement. De mener ideen om multikulturalisme er et konsept for å fortsette den langvarige utestengelsen av svarte, og for fremdeles å kunne holde fast ved myten om den 'amerikanske drømmen' og 'like muligheter for alle'. Bourdieu og Wacquant (1999) argumenterer for at multikulturalisme kunstig knyttes til et «etnisk» register, og at dette kun er et spill for galleriet. I virkeligheten handler det om de svartes muligheter til å få tilgang på middelklassens og overklassens privilegier og instrumenter for å kunne skape seg et likeverdig liv. Det er altså ikke inkludering av marginale kulturer som er problemet i USA, men manglende fordeling av ressurser.

Dermed avviser de franske sosiologene den Nordamerikanske multikulturalismen både som et konsept og som teori. Det er heller ingen sosial bevegelse, argumenterer de, selv om multikulturalismen hevder å være alle disse tingene på samme tid. I virkeligheten er multikulturalisme en skjerm diskurs (screen discourse), og dens intellektuelle status hviler på en gigantisk effekt av nasjonal og internasjonal *allochthony* (misforstått/falsk tro) som narrer både de som er tilhengere av den og de som ikke er det (Bourdieu & Wacquant, 1999).

Det er ikke enkelt å få fullstendig taket på hva mangfoldsideen favner. Den kan altså kritiseres og forsvares ut fra både en likhets- og en ulikhetsforståelse. Ved å fremheve det ene eller andre prinsipp vil det kunne oppstå helt ulike resultat som også kan virke gjensidig utelukkende, eller motstridende. Samtidig kan mangfoldstenkningen brukes til å forklare og forsvare valgene. Og det er nettopp denne mangetydigheten og diffuse begrepsbruken som er så gjennomgående og fremtredende i de internasjonale strømningene som gjør seg gjeldende på 1990-tallet. I Blairs omdanning av gamle Labour til nye Labour og utviklingen av den tredje vei benyttes denne type virkemiddel flittig. Å finpusse retorikk og skape begreper som favner vidt er et fremtredende trekk ved politikken som utvikles på 90-tallet. Dette skapte grobunn for en endring i fokus og muligheter for å skape nye paradigmer innenfor flere politiske felt.

7.4 Den tredje vei – en strategi for det moderne samfunn

I 1996 slo president Bill Clinton fast at «*welfare has ended as we know it*». Velferd skulle ikke lenger handle om passive ytelser, men om å være i aktivitet og arbeide. De nye velferdsordningene skulle hvile på en «*work first*» strategi. Ideen bak var at ved å få en jobb, og holde fast ved den, så ville personen etter hvert klatre oppover i gradene i arbeidslivet (Handler, 2004). På denne måten kunne trygdemottakerne jobbe seg ut av eksklusjon og fattigdom i stedet for å bli sittende på sidelinja som, etter Clintons mening, var konsekvensen av tidligere politikk. Den amerikanske arbeid for velferd "industrien" har gjennom de siste tiårene blitt et eksportfenomen. Særlig i Storbritannia har en amerikanisering kommet tydelig til uttrykk. Her har både diskurs og praktisk gjennomføring av velferdsreformer vært sterkt inspirert av amerikansk erfaring og politiske lederskapsteknikker (Deacon, 1997; Huo, 2009; Scharpf & Schmidt, 2000). På midten av 90-tallet slo Clinton og Blair seg sammen og etablerte en felles sak for velferdsområdet ved å fokusere på deres '*shared problems*' som konfronterte deres land. Sammen søkte de etter '*common solutions*'. Personal Responsibility and Work opportunities Reconciliation Act (PRWORA) i USA, og Blair regjeringens New Deal initiativ er gode eksempler på deres felles forståelse av velferdsproblemet og hvor de konkretiserer sine strategier for å overvinne de passive velferdsytelsene. Både Clinton og Blair beskrev sine strategiplaner som '*korstog*' for arbeidsbaserte reformer (Peck & Theodore, 2001). '*To make work pay*', at arbeid skal lønne seg, var grunnleggende i denne tenkningen. Logikken bak er at dersom inntekten er lavere når en person er i arbeid enn hvis han ikke er det, vil motivasjonen for å finne en jobb utebli. I kraft av dette ble det innført omfattende arbeidsmarkedsrettede tiltak som skulle føre til økt arbeidsdeltakelse og erstatte passive ytelser med kvalifiserende aktiveringstiltak.

Ideen om å endre 'welfare' til 'workfare' spredte seg altså raskt til Europa. Da Blair regjeringen ble valgt i 1997 startet de med å utarbeide en rekke arbeidsmarkeds- og velferdsreformer under samlebetegnelsen '*den tredje vei*'. Blair argumenterte for at de hadde funnet frem til en ny og

annerledes strategi for å reformere velferdsstaten. En strategi som skilte seg både fra den tradisjonelle høyre- og venstresiden i politikken. The Third Way, Die Neue Mitte, The Radical Centre er tre ulike navn for den nye tenkningen som vant frem i Europa utover 1990-tallet. Tidsåndens tenkere som gjerne assosieres med den tredje vei er Anthony Giddens og Amitai Etzioni. Giddens var Tony Blairs rådgiver mens Etzioni var rådgiver i det hvite hus under Carter-regjeringen, men spilte også en rådgivende rolle for både Bill Clinton og Tony Blair (Huo, 2009). Tredje vei politikk insisterer på ideer som mangfold, ulikhet, arbeidsretting, lovgivning, rettigheter og plikter og er sterkt knyttet til nye risikoer. Den konsentrerer seg mer rundt individuelle muligheter og menneskers ansvar for eget liv enn på grupper og samfunnsstrukturer (Powell, 2000). Flere ulike akronymer har blitt brukt for å beskrive tredje vei politikk. Le Grand (1998) snakker om CORA: *community, opportunity, responsibility* og *accountability*, mens Lister (1998) på sin side løfter frem RIO: *responsibility, inclusion* and *opportunity*.

Selv om New Labours reformarbeid hadde en klar amerikansk undertone, så var det også en tydelig europeisk påvirkning i Blairs retorikk. Han snakket for eksempel om 'den arbeidsløse klassen' mer enn 'underklassen', og han talte om 'sosial eksklusjon', heller enn 'fattigdom'. Den britiske debatten var også mindre spesifikt strukturert rundt rase, men fokuserte mer på rotløs og arbeidsledig ungdom. Samtidig var fokuset på velferdsavhengighet og arbeid som løsning på fattigdomsproblem svært sammenfallende. Men velferdsreformene i UK er likevel, både tradisjonelt og i dag, en del av et større makroøkonomisk bilde enn det som er tilfellet i USA. I USA er velferdsreformer mer konsentrert på mikronivå, mens i UK sees velferdsreformer mer på som en del av løsningen på økonomiske problemer (Peck & Theodore, 2001). Samtidig argumenterer flere for, der iblant Robert Walker (1999), at Storbritannia har tatt store skritt i retning av å nærme seg en amerikansk velferds- og arbeidsmarkedstekning:

The acceptance of the flexible labor market and, by implication, low wages, combined with proactive measures to encourage workers to accept them, positions New Labour closer to Clinton Democrats than to social democrats on continental Europe.

Det var viktig for Tony Blair å fremstå som nytenkende og ha løsninger som var tilpasset det moderne samfunnslivet. Å satse på en 'ny' tredje vei var en bevisst strategi for å markere avstand til Labours mer tradisjonelle politikk. Ved å kalle partiet New Labour tydeliggjorde Blair at han hadde reformert den gamle politikken og tilpasset den dagens virkelighet. Likevel var det veldig uklart hvordan New Labour ønsket å organisere sin nye velferdspolitik. Foruten at det skulle lønne seg å arbeide og at arbeid var den sikreste vei for å bekjempe fattigdom, var andre prinsipper knyttet til sosial sikkerhet og fordeling mer uklart definert. Grunnleggende velferdspolitiske spørsmål knyttet til hvilken grad av fordeling som var ønskelig og om de sosiale ytelsene skulle være behovsprøvd eller standardiserte/universelle, samt hvordan stønadene skulle innrettes for å virke best mulig var mer diffuse. Disse spørsmålene, som er svært relevante når det gjelder utforming av velferds- og arbeidsmarkedspolitik, ble ikke særlig tydeliggjort i New Labour regjeringens første Green Paper on Welfare Reform (DSS, 1998).

New Labour ønsket imidlertid å være et alternativ til den konservative Thatcher politikken. Samtidig ville partiet ha en løsningsorientert tilnærming til de nye utfordringene og dilemmaene som gjør seg gjeldende i det post-moderne samfunnet. Kort og godt ønsket Blair å bli mer praktisk rettet, mer pragmatisk og mindre dogmatisk. Sammen med sin kollega, Field, ville han 'tenke det

utenkelige om nødvendig. Med dette mente han at resultatene av politikken skulle veie tyngre enn det å være tro mot en ideologi eller et fastsatt verdigrunnlag. I stedet for å bygge politikken rundt bestemte verdier mente altså Blair at det var viktig å benytte praktiske virkemidler, både fra høyre og venstre siden i politikken for å oppnå resultater. Med disse grepene kunne New Labour ivareta sin forpliktelse til sosialdemokratiets kjerneverdier, og samtidig fremstå som et alternativ til den hjerteløse politikken de mente at den konservative Thatcher regjeringen førte (Schmidt, 2000). Samtidig var både Blair og Field tydelige på at de ønsket en innstramning i velferdspolitikken og sosiale ytelser som de mente skapte umoral i befolkningen:

“Hard work is penalized by the loss of entitlement. Incentives reinforce welfare dependency. Honesty is punished by loss of income. It is in this sense that welfare is the enemy within. Its rules actively undermine the moral fiber of our characters. In so doing it eats into the public domain and so erodes the wider moral order of society” F. Field sitert i Walker (1999).

Blair kritiserte sitt eget parti (Old Left) for å ha skapt en avhengighetskultur knyttet til offentlige ytelser på samme tid som han angrep den rendyrkede individualismen som det nye høyre (de konservative) hadde fremelsket. New Labour ønsket å erobre sentrum i den britiske politikken ved å markere avstand til det gamle venstre som ble oppfattet som udatert i forhold til det moderne samfunnets utfordringer. Blair ønsket å finne en vei ut av motpolene mellom det venstreorienterte Labour og den harde og nådeløse politikken til de Konservative. For å oppnå dette ville han omforme sikkerhetsnettene av passive ytelser til å rettes mer inn mot å skape muligheter og tydeliggjøre det personlige ansvaret hver enkelt hadde til å benytte seg av disse. New Labour så, i likhet med New Democrats i USA, på staten som *‘society’s servant, not it’s master’*. Staten skulle ha en rolle som tilrettelegger som *‘should not row, but steer’*. Videre delte den britiske tredje vei politikken også mange av ideene som de nye demokratene uttrykker i *‘The New Progressive Declaration’* som fremhever: Like muligheter, gjensidig forpliktelser mellom stat og medborgere, og selvstyre (self-government) både i form av økt konkurranse i offentlig sektor og valgfrihet for den enkelte (Powell, 2000). Tabellen nedenfor viser en oversikt på de ulike dimensjonene som er knyttet til tradisjonell venstreside politikk, den tredje vei og den mer rendyrkede høyrepolitikken.

Tabell 4: Ulike dimensjoner knyttet til den tredje vei

<i>Dimensjoner</i>	<i>Tradisjonell venstrepolitikk</i>	<i>Den tredje vei</i>	<i>Ny høyre politikk</i>
Tilnærming	Planer	Investering	Avregulering
Resultat	Likhet	Inkludering	Ulikhet
Medborgerskap	Rettigheter	Rettigheter og plikter	Individuelt ansvar
Velferdstilbydere	Staten	Offentlig og privat, samt frivillige organisasjoner	Privat
Styreform	Ledelse og kontroll	Samarbeid/ partnerskap	Konkurranse
Ansvarsfordeling	Staten sentralt/ makten plasseres oppover/nasjonalt	Både sentralstyring og lokal myndighet	Markedet/makten flyttes nedover/Lokalt
Sosiale utgifter	Høye	Pragmatiske	Lave

Kilde: Tilpasset og oversatt fra Powell (2000)

New Labours strategier er motsetningsfylte – på den ene siden vil de markere en solid avstand til Thatchers politikk, på samme tid strammer de inn velferdsgoder og lar markedskreftene få friere spillerom. Labours utforming av arbeids- og velferdsprogrammer er dermed en konstant dragkamp mellom frihet og likhet – mellom statlig styring og markedskreftene, mellom trygghet og fleksibilitet, mellom markedets krav og sosiale målsetninger og mellom tredje vei filosofi og tredje vei praksis (Schmidt, 2000). I følge John Kay (1998: 35) representerer ‘Welfare to work’ det største ideologiske skifte i New Labour og den klareste sammenfatningen av den tredje vei. Den nye aktivitets- og arbeidslinja som Blair sto for i Storbritannia viste seg imidlertid i realiteten på mange måter å bli en fortsettelse av Margareth Thatcher sin harde velferdslinje.

Thatcher hadde beordret de trygdede ‘*to get on your bikes*’ og utfordret den sosialdemokratiske ideologien med å understreke retten og fordelene med ulikhet i samfunnet. På velferdsarenaen snakket hun gjerne om ‘*the worthy poor*’ til forskjell fra ‘*the feckless and idle*’. Hun mislyktes imidlertid med å få det britiske folket med på laget med denne retorikken (Schmidt, 2000). Blair legitimerte reduksjon i de sosiale ytelsene på en annen måte. I stedet for å fremheve det tradisjonelle liberale tenkesettet appellerte han til dypt rotfestede sosialdemokratiske verdier. Han ville skape ‘*muligheter*’ i stedet for ‘*avhengighet*’ ved å ruste de offentlige stønadsmottakerne til arbeid. Velferdssystemet skulle ikke være ‘*a hammock but a trampoline*’ og ikke ‘*a hand out but a hand up*’ (ibid.). Med retorikken som Blair knyttet til den tredje vei lyktes han å innføre en relativt hardhudet velferdspolitik som på enkelte felt overgikk Thatchers innstramninger. I tillegg fikk arbeid for velferd programmet til Blair også støtte av arbeidstakerne da regjeringen gikk med på å innføre minstelønn. De nye velferdsstrategiene økte imidlertid gapet mellom de som var innenfor og de som sto utenfor arbeidslivet fordi mer behovsprøvd støtte ble gitt til personer i arbeid, mens

ytelser for de utenfor arbeidslivet ble kraftig redusert (Huo, 2009; Peck & Theodore, 2001; Powell, 2000; Schmidt, 2002).

7.5 Tøff kjærlighet og gjensidige forpliktelser

“*Hard Choices*” ble en grunnleggende strategi for Blairs sosiale velferdspolitik. Blair regjeringen satte også en ny kurs for britisk makroøkonomi ved å tone ned samarbeidet med fagorganisasjonene og andre sosiale forkjempere på områder som lønnsutforming, nivå på arbeidsledighetstrygd og tilgang på treningsprogram. På denne måten avviste Blair regjeringen den Keynestiske ideen om å stimulere etterspørsel og skape arbeidsplasser i dårlige tider som et nødvendig økonomisk virkemiddel. New Labour formulerte en alternativ form for statsintervensjon som skulle motvirke inflasjon, skape arbeidsvekst og forbedre arbeidsmoralen på samme tid. Løsningen deres ble å utvikle et såkalt fleksibelt, og i økende grad individualisert, arbeidsmarked. Fokuset ble rettet mot å investere i den enkelte arbeidstaker, uten at strukturene i arbeidsmarkedet ble viet særlig oppmerksomhet. I arbeidsmarkedspolitikken kalles denne strategien for tilbudsside intervensjon. Fokuset er rettet mot å aktivere arbeidsledige gjennom trening, jobbprogrammer og reformering av arbeidsledighetstrygdsystemet. Det er altså den enkelte arbeidstaker som skal rustes til arbeidslivet, ikke nødvendigvis arbeidsmarkedet og samfunnsstrukturer som skal justeres (Lister, 1998).

I forbindelse med reformene i arbeidsmarkedspolitikken ble de passive ytelsene i det britiske velferdssystemet avvirket. Velferd skulle ikke lenger gi ‘*something for nothing*’. Det ble argumentert for at strenge kvalifiseringskrav knyttet til å motta statlig støtte var nødvendig for at befolkningen skulle anstrenge seg for å forbli uavhengige gjennom lønnet arbeid. USAs retorikk om ‘*tough love*’ og ‘*gjensidige forpliktelser*’ ble slik også en sentral del av Labours reformarbeid:

Benefits should not be parcelled out without a second thought from the government; we need to begin thinking about welfare payments as a contract rather than simple entitlement... a culture of joint endeavour is absolutely central to the Labour government’s view on welfare (Field, 1998, sitert i Hyde (2000)).

New Labour var skeptisk til frivillige tilnæringer for å sikre at mennesker utenfor arbeidslivet aktivt skulle skaffe seg en jobb. Sanksjoner og pisk i form av reduserte ytelser var nødvendig for å sikre insentiver til arbeid.

Sanctions need to be a part of the New Deal. The threat of penalisation begins to affect the culture in which people consider how they should respond and, indeed, what their responsibilities are (Field, 1998, sitert i Hyde (2000)).

De nye arbeidsmarkedstrategiene illustreres godt i New Deal for Disabled People og i New Deal 25 plus som rettet seg mot langtidsledige. Strategien som lå til grunn for de nye reformene var ‘arbeid først’, og reflekterer både det overordnede skiftet i arbeidsmarkedspolitikken, og omdreiningen i sosialpolitikken rettet mot personer med funksjonshemming. Tilbudsside politikk som hjelp til jobbsøking, rådgivning og rehabilitering i kombinasjon med økonomiske lokkemiddel som gulrot for å finne ordinært arbeid er beskrivende for reformene. Etter innføringen av New Deal kunne funksjonshemmede på trygd få sin støtte inndratt dersom de ikke tok imot tilbud om arbeid,

arbeidsutprøving eller arbeidstrening. Rett til bistand krevde en forpliktelse om å akseptere det arbeidet som man ble tilbudt (Hyde, 2000; Lister, 1998). Tony Blair understreket viktigheten av denne gjensidigheten i sin tale om velferdsreform i 2002:

“Government has a responsibility to provide real opportunities for individuals to gain skills and to get into work that pays. But individuals also have a responsibility to grasp those opportunities” (The Guardian, 2002).

Samtidig med økt fokus på de arbeidsløses forpliktelser ble det innført flere og strengere arbeidskapasitetstester, og terskelen for å motta uføretrygd ble høynet (DSS, 1998). Det ble også gjort om på stønadsordningene slik at mer behovsprøvd støtte ble gitt til mennesker i arbeid, mens ytelser for de utenfor arbeidslivet ble redusert. Økt press på funksjonshemmede til å delta i arbeidsmarkedstrening og bli belønnet med høyere ytelser i arbeid kan sees på som en investering i enkeltmennesket, og et bidrag til å redusere avstanden til det ordinære arbeidslivet. På den andre side kan denne strategien også sies å være en måte for myndighetene å skaffe seg en ‘arbeidsreserve’. Denne reserven kan være god å ha i økonomiske oppgangstider, samtidig som den enkelt kan tas ut igjen ved nedgangstider. Både de konservative- og Labour-regjeringen adopterte workfare-strategiene fra USA for å motivere funksjonshemmede og andre utenfor arbeidslivet til å ta ordinært arbeid som gjerne sees på som lite attraktivt for ‘normalarbeidstakere’(Hyde, 2000). Labours arbeidsreformer som innebærer å gi ekstra støtte til mennesker i arbeid har imidlertid fått kritikk for å fremme lavlønsarbeid og dermed opprettholde, eller til og med forsterke, skeivhetene i arbeidslivet (Prideaux, 2006).

New Deal hadde også en moralsk pekefinger rettet mot de utenfor arbeidslivet, og understreket at å komme i jobb hadde en oppdragende effekt på stønadsmottaker: «...to build the welfare state around work» for å oppnå «nothing less than a change of culture among benefit claimants» (Barnes et. al., 1999). Begrepene ‘utdanning/re-utdanning’; forpliktelse, gjensidig ansvar og arbeid for trygd (workfare) er gjennomgående når Blair taler om de innførte velferds- og arbeidsmarkedsreformene:

“All of our reforms have the same underlying principles - opportunity, fairness and mutual responsibility. We want to give people the chance to fulfil their potential. We want to raise people's expectations and their self-belief, by giving them the tools to help themselves”
Tony Blairs tale om velferdsreform, (The Guardian, 2002).

Hovedbudskapet er altså at staten skal tilby hjelp til selvhjelp, og at de som står utenfor arbeidslivet har en forpliktelse til å ta imot den hjelpen som staten tilbyr. Med bistand fra staten skal de arbeidsløse få tro på seg selv og virkeliggjøre sitt potensiale. En kontrakt mellom staten og den enkelte skal sikre dette. Reformene utover 1990-tallet var et generelt skifte mot et sterkere fokus på arbeid, også for personer med funksjonshemming som tidligere hadde vært mer ‘gjemt’ i stønadssystemet. Samtidig ble det rettet en større innsats mot den enkelte som sto utenfor arbeidslivet med mer behovsprøving og selektive støtteordninger. Hyde (2000) oppsummerer dette fokusskifte på denne måten:

- En forsterket innsats rettet mot det ordinære arbeidsmarkedet, mer enn ‘beskyttede’ arbeid på skjermede arbeidsteder.

- Et skifte fra en miks som så på både etterspørsel og tilbudssiden ved arbeidsmarkedet, til et mer rendyrket tilbudssidefokus.
- En sterkere sammenheng mellom kvalifisering til støtteordninger og arbeid.
- Mer bruk av selektive støtteordninger som er mer målrettet mot de med størst behov.
- Et skifte mot behovsprøving i administreringen av sosialforsikringer og trygdeordninger.

Disse endringene kan innebære at en større jobbsikkerhet og lavere inntekt kan bli realiteten når personer med funksjonshemming knyttes nærmere det ordinære arbeidsmarkedet. Samtidig kan en slik tilnærming motvirke at funksjonshemmede, og andre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, blir satt til mer oppkonstruerte arbeid. Det kan også være et grep mot at mennesker blir fanget i en tiltakskarussell som ikke fører til reell arbeidsdeltakelse. Undersøkelser viser imidlertid at særlig personer med funksjonshemming som er flyttet fra beskyttede arbeidsplasser opplever dårligere arbeidsvilkår i det ordinære arbeidsmarkedet. Strengere kvalifiseringskrav til trygdeordninger førte også til at flere mistet en del av de inntekter de hadde tidligere på samme tid som at de fikk problemer med å finne feste i arbeidsmarkedet. Videre kan mer målrettede tiltak og behovsprøving forsterke stigmaet som ofte er forbundet med det å motta trygd. Den sosiale kontrollen blir også intensivert gjennom den økende testingen av arbeidsevne og funksjonsnivå. Personer med funksjonshemming og andre utsatte grupper ble på denne måten i økende grad vurdert og målt (Hyde, 2000). Konsekvensen blir dermed at utsatte arbeidstakere i større grad må innordne seg velferdssystemets kontroll, regelverk og skjønn.

Den nye innretningen på workfare-politikken ble altså først og fremst rettet mot grupper som har en utsatt posisjon i arbeidsmarkedet. Tiltakene ble rettferdiggjort og legitimert ved at de skulle redusere fattigdom. *'If we don't raise the standard of living of the poorest people in Britain we will have failed as a government'*, sa Blair i sin tale for åpningen av Social Exclusion Unit i 1997 (Brewer, Clark & Wakefield, 2002). I 1999 ble det satt en målsetning om at barnefattigdom skulle være avviklet i løpet av en generasjon. For å nå dette målet ble stønadene til fattige barn og minstepensjonister høynet. Behovsprøvd støtte til personer med funksjonshemming og deres omsorgspersoner ble også styrket. Tidligere var Labour mer tilhenger av universelle ytelser. Grunnene til at New Labour engasjerte seg så gruppe-spesifikt i deres kamp mot fattigdom kan være flere. En motivasjon kan være deres bekymring for et for stort gap mellom de som tjener mest og de med lavest inntekt i samfunnet. Flere forskere har advart mot at store ulikheter mellom innbyggerne kan føre til uro, svekket tillit og at det viktige «samfunnslimet» går tapt (Esping-Andersen et al., 2002). Men denne bekymringen kunne også vært motvirket gjennom skattesystemet og mer generelle tiltak. At strategien mot fattigdom konsentreres rundt behovsprøvd stønadsordninger til barn, pensjonister og personer med funksjonshemming med lav arbeidsevne kan også forklares med at dette er grupper som ikke kan forbedre sin situasjon gjennom å skaffe seg arbeid. Dermed blir det mulig å gi de aller mest utsatte et løft på samme tid som insentivene for arbeid og reduserte stønader til folk i arbeidsfør alder kunne opprettholdes (Brewer et al., 2002).

Interessant er det også å se at den konservative regjeringen, med David Cameron i spissen, i stor grad har adoptert Blairs tredje vei tankegang. Diskusjonen mellom de konservative og New Labour går ikke lenger på om man skal investere i det offentlige, eller ikke, men mer på hvilken måte disse investeringene blir mest effektive. Den tredje vei har på denne måten skapt en slags stilltiende

konsensus mellom høyre- og venstresiden i den britiske politikken (Sloam, 2007). EU har også fulgt med i timen om den tredje vei, og benytter både virkemidler og retorisk innpakning fra denne verktøykassen i sitt arbeid for å fremme en felles arbeidsmarkedsstrategi og sosial modell for Europa.

7.6 EU – et verksted for politisk læring og overføring

EU har siden midten av nittitallet involvert seg sterkt i medlemslandenes arbeidsmarkedspolitikk og inkludering av utsatte grupper. Med fremvekst av nye risikoer og postmoderne utfordringer har EU fått en sterkere stemme og større betydning for enkeltlands organisering av arbeidsliv og den nasjonale politikkkutformingen. Mangfoldsideen, arbeid for velferd og tredje vei tenkningen er kjennetegnende også for EUs tilnærming til utsatte grupper utover 90-tallet og inn i det nye årtuseten. Strategien og målsetningen for EU har vært å harmonisere en slik tenkning til en felles europeisk arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk. Her vil jeg først og fremst sette fokus på de verktøy EU har utarbeidet for å spre nye ideer til sine medlemsland og fremme politisk læring. Hvilke ideer og strategier som EU ønsker at deres medlemsland skal adoptere vil komme tydeligere frem i de ulike landkapitlene.

EU har ulike verktøy og instrument som kan benyttes for å få deres medlemsland til å utvikle felles politikk. Wallace, Pollack & Young (2015) deler disse inn i tre ulike styringsformer: Den første formen for styring handler om 1) *Lovfestede rettigheter*. Dette er bindende rettslige instrument, som for eksempel bruk av direktiver. Direktiver og lovpålagte krav er den mest tvingende styringsformen EU har til rådighet. EU må likevel respektere variasjoner i medlemslandenes industrielle relasjoner og arbeidslovssystem. Direktivene blir dermed ofte utformet som en delvis harmonisering eller som variasjoner bygget på felles standarder. Den andre formen for styringsverktøy EU benytter er 2) *Lov gjennom kollektive avtaler*. Her produserer EU bindende, men fleksible verktøy som for eksempel rammereguleringer. Rammereguleringene består gjerne av en meny av alternativer som medlemslandene kan velge fra. Ikke-bindende, men likevel rigide instrumenter, for eksempel anbefalte målsetninger og måldataregistrering hører også inn under denne styringsformen. Dette er en fleksibel styringsform, men likevel potensielt virkningsfull med hensyn til å utarbeide en mer felles europeisk politikk. Den tredje formen for styring er gjennom 3) *ikke-bindende, frivillige og mer eksperimentelle metoder* som European Employment Strategy (EES) og Open Method of Coordination (OMC). Alle de tre ulike nivåene for styring virker sammen i utforming av overordnede EU strategier og medlemslandenes sosial- og arbeidsmarkedspolitikk.

EU som overnasjonal myndighet har altså begrensninger i hva de kan 'tvinge' frem i sine medlemsland, særlig på det sosialpolitiske feltet. I forsøket på å utforme en overnasjonal arbeidsmarkeds- og velferdspolitikker mener James og Lodge (2003) at det aktiviseres tre grunnleggende konflikt dimensjoner: For det første blir den *konstitusjonelle ordningen* satt på prøve. Hvilke ordninger skal være nasjonalstatens ansvar, og hvilke skal kunne reguleres med overnasjonal lovgivning? For det andre blir den *politisk-ideologiske arven* de ulike landene bygger på utfordret. Hvor mye er det ønskelig å regulere, eller deregulere? Hva er statens ansvar, og hva bør overlates til markedskreftene? Og for det tredje – *hvem sine interesser* skal sikres gjennom en overnasjonal arbeidsmarkeds- og velferdspolitikker? Er det de rike landene som skal beskyttes mot

konkurranse fra de fattige landene i sør og øst (sosial dumping), eller skal de fattige landene få lov til å utnytte sin billige og dårlig sikrede arbeidskraft til å trekke til seg nye investeringer og mulighet til en raskere modernisering? Dette er konflikter som begrenser EUs mulighet til å føre en enhetlig politikk i alle landene som er tilknyttet unionen. For å komme rundt disse må EU være kreativ i sine metoder for å få medlemslandene til å slutte opp om EUs overordnede mål og strategier. For EUs overordnede mål er å utvikle en felles plattform, både økonomisk og sosialt, for en gruppe land som har svært ulik politisk og sosial historie bygget på forskjellige velferdsstatlige regimemodeller.

EUs rolle som pådriver i forhold til nye velferdsreformer øker likevel i viktighet. Pådriverrollen til EU opererer langs den ambivalente prosessen av den svekkede suverenitet for EUs medlemsland både i forhold til *de jure* (lovgivningsmyndighet) og *de facto* (suverenitetsmuligheter). Slike reduksjoner av de suverene nasjonale stater løper parallelt med krav pålagt av The Court of Justice og EUs kommisjon for sammenslutning av EUs indre marked og de såkalte *fire frihetene* (kapital, varer, tjenester og arbeid). Som en konsekvens har nasjonal sosialpolitikk i økende grad blitt avhengig av EUs rammeverk av ”*harde*” og ”*myke*” ordninger og retningslinjer (Trubek & Trubek, 2005). Delors White Paper (1993) «*Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century*» slo fast at arbeid er et av de viktigste områdene for politikktutvikling i EU. I Essen, desember 1994, underskrev European council på at EU forplikter seg til å fremme arbeidsdeltakelse, og ble enige om å samles rundt fem strategiske punkter:

- Å utvikle ressurser gjennom yrkesrettet opplæring
- Å fremme produktive investeringer gjennom moderat lønnspolitikk
- Forbedre effektiviteten i arbeidsmarkedets institusjoner
- Se etter nye kilder for jobbskaping gjennom lokale initiativ
- Forbedre tilgjengeligheten til arbeidslivet for spesifikke målgrupper som unge, langtidsløse og kvinner.

Disse fem målformuleringene ble kjent som ‘*Essen-Strategy*’ – en strategi for å koordinere nasjonal arbeidsmarkedspolitikk som skulle rettes inn slik at de satte målene kunne virkeliggjøres. Den europeiske arbeidsmarkedsstrategien ble institusjonalisert i Amsterdamtraktaten som også er forankret i Luxembourg ‘Job summit’, 1997. Her ble altså statslederne i EU enige om at aktivering og arbeidsmarkedstrening, i kombinasjon med insentiver til at det skal lønne seg å arbeide, var den beste måten å oppnå full sysselsetting. Samtidig forpliktet den europeiske kommisjonen seg til å modernisere den europeiske sosiale modellen. Også her med fokus på utdanning og praksis, evner og livslang læring som sammenfaller med hovedtanken bak ideen om sosial inkludering. Kommisjonen gikk også inn for å modernisere systemet rundt sosial sikkerhet og anmodet sine medlemsland å organisere dette slik at det skal lønne seg å arbeide. The Europe 2020 strategy er en videreføring av Lisboa strategien og ble vedtatt av EU 17. Juni 2010 og skal fungere som EUs felles agenda for arbeidsmarkedspolitikken det neste tiåret. Denne strategiplanen understreker viktigheten av et bærekraftig og inkluderende arbeidsliv og viderefører mye av det samme som ligger til grunn for utgangspunktet i Essen strategien (1994) og Lisboa-avtalen (2000).

Ambisjonene bak EUs arbeidsmarkedsstrategi, arbeid for sosial inkludering og bekjempelse av sosial ekskludering er å bli ‘*the most competitive and dynamic knowledge-based economy... with*

more and better jobs and greater social cohesion'. De fire grunnpilarene for arbeidsmarkedspolitikken kan sammenfattes slik:

- 1) Equal opportunity – like muligheter og en solid diskrimineringslovgiving.
- 2) Employability – styrke kompetanse og arbeidsinsentivene.
- 3) Entrepreneurship – at det skal være lett å starte egen virksomhet.
- 4) Adaptability – fleksibilitet/deregulering av ansettelsessikkerhet (employment protection).

På bakgrunn av disse hovedmålsettingene utarbeider EU jevnlig retningslinjer og kvantitative måleindikatorer for hvilke arbeidsmarkedspolitiske grep de anbefaler for sine medlemsland. Medlemslandene selv lager en nasjonal handlingsplan for hvordan de ser for seg at de kan nå de målene som er satt av EU, og en landrapport som beskriver resultatene hvert tredje år. Europakommisjonen samler disse landrapportene og i en «*Joint Employment Report*» hvor landene blir sammenlignet og fordelt på en skala fra best til verst utfra hvor godt de har klart å oppnå EUs målsetninger. Kommisjonen har også anledning til å komme med direkte anbefalinger til hvert enkelt medlemsland der de kan oppfordre dem til å sette inn tiltak på områder der de kommer dårlig ut. Valg av målsetninger og utformingen av måleindikatorer sier mye om hvilken retning EU ønsker å føre sine medlemsland. Det avgjør hvilken politikk som oppfattes som suksess og hvilken som blir kategorisert som mislykket. European Employment Strategy fungerer dermed som et myk-lovs (soft law) verktøy utformet for å koordinere arbeidsmarkedspolitikken for EUs medlemsland. Tema, prioriteringer og målsetninger blir formidlet fra EU, mens hvert enkelt medlemsland selv er ansvarlig for å formalisere og implementere den nødvendige politikken (Palpant, 2006).

The aim is to help Member States to develop and strengthen their reforms and to learn from, adapt and adopt each other's best ideas (European Commission, 2006).

Anbefalingene er altså ikke bindende, men viser seg likevel å ha betydning for hva det fokuseres på i utvikling av nasjonal arbeidsmarkedspolitikk. Evalueringen av Luxembourg-prosessen og Lisboa strategien konkluderte med at et felles rammeverk for strukturelle endringer bidro til å fremme en mer felles strategi mellom det overnasjonale EU-nivået og de ulike nasjonale nivåene (European Commission, 2010). Dermed kan det argumenteres for at like mye som å sette opp konkrete tall og mål har EU betydning for hvilke politiske ideer som settes på dagsorden i de europeiske landene. Direktiver, anbefalinger og måling av hvordan medlemslandene lykkes med sin arbeidsmarkedspolitikk bidrar til at EU i praksis har stor innflytelse både på hvordan ulike land organiserer sin politikk, og hva de definerer som et velfungerende arbeidsmarked.

Det store mantra i European Employment Strategy er kampen mot ekskludering og viktigheten av å bringe utsatte grupper inn i arbeidslivet. Retningslinjene for å øke arbeidsevne refererer eksplisitt til eldre mennesker, mennesker med funksjonshemming og innvandrere. Det nye fokuset på sosial inkludering og ekskludering representerer et skifte i EUs politiske tankegodt, og er sterkt knyttet til tredje vei politikken. I likhet med Blair hevder EU at det er mer presist å fokusere på de sosialt ekskluderte enn økonomisk marginaliserte. De sosialt ekskluderte defineres som mennesker som ikke får adgang til å delta i samfunnet på lik linje med andre på grunn av ulike barrierer som hindrer dem. Barrierer som hindrer deltakelse og opprettholder ekskludering kan for eksempel være mangel på tilgjengelighet og tilrettelegging for funksjonshemmede eller diskriminerende holdninger til innvandrere. Det eksisterer imidlertid et dilemma og motsetning mellom den

økonomiske politikken som EU fremmer og det de ønsker å oppnå med sosial inkludering. EUs sosiale modell retter seg derfor inn mot en såkalt '*competitive solidarity*' som gjennom OMC forsøker å optimalisere legitimiteten til sosial sikkerhet gjennom tilpasning til de frie markedskreftene (Scharpf, 2002). For å få det til er hovedfokuset rettet mot å få personer som står utenfor arbeidslivet inn på arbeidsmarkedet. Sosial ekskludering handler dermed i all hovedsak om å stå utenfor arbeidsmarkedet, ikke så mye om å være ekskludert fra andre former for deltakelse i samfunnet.

De europeiske 'harde' lovene og sosial sikkerhetspolitikk er ofte tvunget til å representere en minimumsstandard på grunn av at den nasjonale politikken i de ulike medlemslandene er så forskjellig. Nasjonale og sosiale aktører som er sosialisert inn i forskjellige politiske paradigmer og modeller, som representerer ulike verdier og samfunnssyn, kan ha vanskelig for å enes om en felles strategi for deres sosiale politikk. Velgere i Storbritannia ville for eksempel aldri akseptert de høye skattene som er grunnlaget for den generøse velferdsstaten i Skandinavia. Familier i Norge ville ikke kunne leve sitt vante liv med det lave stønadsnivået som tilbys i Tyskland, mens tyske pasienter ville protestert mot et helsevesen i britisk stil. Av denne grunn er det viktig for et overnasjonalt organ som EU og finne frem til begreper som er vide nok til å favne ulike situasjoner. Å arbeide for '*mangfold*', '*sosial inkludering*' og bekjempe '*sosial eksklusjon*' er gode eksempler på slike strategier. Hvordan begrepene og politikken rammes inn er avgjørende for oppslutning og påvirkningskraft på de ulike nasjonale nivåene (Schmidt, 2002).

I Lisboa 2000 ble det bestemt at arbeidet for sosial inkludering og kampen mot sosial eksklusjon skulle formidles til medlemslandene med samme metode som European Employment Strategy (EES), og Open Method of Coordination (OMC) ble offisielt introdusert (Trubek & Trubek, 2005). OMC ble utviklet på bakgrunn av det politiske dilemmaet EU står i når det kommer til å innføre en type sosialpolitikk i deres mange ulike medlemsland. Gjennom OMC har EUs institusjoner utformet en ny form for intervensjon ved å løfte frem ideer, visjoner, begreper, kunnskap og normer for handling for å oppnå fellesskap i politiske mål og "*a common political vision of social protection in the European Union.*" OMC er altså en metode EU har tatt i bruk for å påvirke medlemsstatenes politikktutforming på stadig flere felt. Prinsipielt er målet til OMC å fremme gode læremodeller eller sette fokus på "best praksis" i forhold til å løse felles utfordringer. Dette gjøres med en samarbeidsorientert tilnærming, hvor nasjonale ulikheter respekteres. Den største institusjonelle ingrediensen i OMC er felles retningslinjer (guidelines), nasjonale handlingsplaner, komparative studier, felles evalueringsrapporter og anbefalinger. Ingen av disse instrumentene har bindende karakter i form av lover og pålegg. Det er i stedet en metode for å tilby en agenda for politiske aktører, og på denne måten fremmer EU "sin" politikk til sine medlemsland. Med OMC som strategi er altså hver og en nasjon selv ansvarlig for hvilken politikk de velger å ta til seg. Samtidig blir de «tvunget» til å fokusere på EUs felles definerte problem og vurdere sine politiske valg i forhold til disse '*common concerns*'. Ved at medlemslandene må legge frem landrapporter om hvordan det står til på ulike politikkområder, og disse blir sammenlignet ut fra EUs måleindikatorer, trigges konkurransen mellom landene om å fremstå som best i klassen. En slik rangering vil også påvirke myndighetene i de landene som kommer dårlig ut til å arbeide for en bedre plassering neste gang. Det er gjerne et mål for de nasjonale myndighetene om å fremstå som mer vellykket enn andre. På denne måten kan de europeiske anbefalingene også bli brukt som sterke argumenter innad i de ulike nasjonale politiske diskursen. De europeiske institusjoners rolle i

å fremme sin politikk gjennom OMC har vært EUs mest seriøse forsøk på å påvirke sosial politikktutforming. Denne tilnærmingen er dermed både myk og nasjonalstatsvennlig på samme tid som den skaper en felles plattform for inkluderings politikk og hvilke tanker som dominerer den sosialpolitiske agendaen i Europa. Å påvirke nasjonale ideer i utformingen av deres arbeidsmarkeds- og velferdspolitik har blitt et av de viktigste målene for EU (Scharpf, 2002).

Milena Büchs (2003) peker imidlertid på flere metodeproblemer når det kommer til å undersøke i hvilken grad EU og OMC har innflytelse på den nasjonale politikken. For det første er OMC målsetninger vide, og er ikke ment som en veileder for å utvikle spesifikke politiske tiltak. Målene kan derfor ikke overføres til konkrete tiltak, men nasjonene selv må finne ut hvilke ordninger som de tror kan bidra til å nå målet. OMC kan dermed ha mer betydning for diskursen og utvikling av konsepter som bidrar til å legitimere politisk endring, enn for hvilke type tiltak som settes i verk. For det andre kan det stilles spørsmål om det er mulig å observere innflytelsen OMC eventuelt har på nasjonal politikk og virkemiddelbruk. Politiske aktører refererer ikke nødvendigvis til EU eller overnasjonale politiske strømninger når de skal forsvare sine strategier i politiske dokumenter og i det offentlige rom. Om deres reformer er vidt akseptert vil ikke politikerne ha noen motiver for å si noe om EUs målsetninger for å legitimere sine valg. I stedet vil det være et poeng å understreke at ideen og initiativet er deres eget. I saker som er mer trøblete å få gjennom kan det derimot være en fordel å henvise til EUs anbefalinger og eventuelle suksesser erfart i andre medlemsland for å legitimere sine standpunkt. Det er dermed vanskelig å si når EU og OMC spiller en sentral rolle i politikktutviklingen, og når den ikke gjør det. Referanse til EUs retningslinjer, eller fravær av dette, trenger altså ikke være svar på om de nasjonale aktørene har latt seg påvirke av det supernasjonale organet eller ikke. For det tredje vil politikktutvikling i et land alltid avhengig av en miks av interne og eksterne faktorer, økonomisk situasjon og interne perspektiver. Siden OMC er et uformelt verktøy uten muligheter for å innføre harde sanksjoner er det naturlig å anta at for eksempel EUs arbeidsmarkedsstrategi ikke har noen direkte innflytelse på den nasjonale politikken. Det er altså ikke ene og alene at EES eksisterer som er grunnen for at denne EU politikken eventuelt adopteres av medlemslandene. Samtidig virker det sannsynlig at EES kan fungere som en katalysator for å fremme EUs ideer, verdier og målsetninger i den nasjonalpolitiske prosessen på det filosofiske nivået (Schmidt, 2002).

EUs politiske opplæringsarbeid for sine medlemsland strekker seg altså fra tvungen overføring til mer myke anbefalinger. På tross av metodiske måleproblemer er det flere indikatorer som peker i retning av at de overnasjonale styringsverktøyene har innvirkning på den nasjonale politikken. Dette viser seg helt klart når anti-diskrimineringsdirektiver tvinges gjennom, men mindre håndfaste ideer viser også avtrykk på de ulike nasjonale arenaene. Anti-diskrimineringspakken som kom fra EU i 2000 skiller seg fra den ellers mer 'myke' tilnærmingen den europeiske kommisjonen ellers gjerne opererer med. Den ble vedtatt med rekordfart i EU systemet, delvis som en reaksjon til den nylagte president i Østerrike som tilhørte det ytterliggående høyre i det politiske landskapet. En felles interesse blant medlemslandene om å skape motvekt til Østerrikes radikale og innvandringsfiendtlige politikk bidro til at det ble lettere å bli enige om en anti-diskrimineringspakke. Anti-diskrimineringslovgivingen som EU fremmet brøt imidlertid med flere etablerte integrerings- og inkluderingsregimer i ulike medlemsland. Et eksempel er det 'fargeblinde' Frankrike, mens den skandinaviske tradisjonelle tilnærming til likestilling og likebehandling er et annet. For å likevel legitimere en tvungen innføring av et slikt lovverk koblet EU lovgivingen sammen med den mer overordnede eller diffuse målsetningen om sosial

inkludering, som ble brukt som hovedargument for innføring av anti-diskrimineringslover. Gjennom anti-diskrimineringslovgivningen distanserte EU seg likevel fra den mer tradisjonelle egalitetstanken ved å flytte fokus i retning av prosedyre og reguleringsverktøy for å oppnå rettferdighet og likestilling (Collins, 2003). Anti-diskrimineringsdirektivene påla medlemslandene å etablere egne institusjoner som skulle være ansvarlig for å følge opp likebehandlingsinitiativene og behandle eventuelle brudd på disse. Direktivene skulle implementeres i nasjonal lovgiving senest 19. juli 2003.

Iveren etter å få gjennom en anti-diskrimineringspakke kan også knyttes til EUs sterke fokus på deltakelse i arbeidslivet. I European Employment Strategy kan det identifiseres direkte koblinger mellom anti-diskrimineringspakken og arbeidet for et felles europeisk arbeidsmarked. Anti-diskriminering og sosial inkludering henger også nøye sammen med arbeidsmarkedsstrategiens guidinglines. Her understrekes behovet for å bekjempe diskriminerende praksiser for å øke deltakelse i arbeidslivet, og dermed også sosial inkludering. Samtidig pekes det på at den demografiske utviklingen vil bidra til at de europeiske medlemslandene vil oppleve knapphet på arbeidere, og må vende blikket utover Europas grense for å få tak i arbeidskraft – ikke ulikt beskjeden til USA i rapporten Workforce 2000 (jf. 7.3). Det konkluderes med at diskriminering er en barriere for å få innvandrere suksessfullt inkludert i de europeiske arbeidsmarkedene. Men direktivene tar også for seg andre samfunnsarenaer enn arbeidslivet. De omhandler i tillegg diskriminering knyttet til for eksempel utdanning, helse og bolig. Dermed blir anti-diskrimineringslovgivningen en nøkkel for EU til i større grad å kunne harmonisere en felles europeisk sosialpolitikk og lovgivning – i tillegg til å legitimere virkemidlene som fremmes i arbeidsmarkedsstrategien og målet om mangfold, inkludering og fleksibilitet. Med et lovverk som skal sikre rettferdig likebehandling kan det være lettere å forsvare justeringer og endringer i andre deler av velferds- og arbeidsmarkedspolitikken.

7.7 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for de nye ideene som oppsto i den internasjonale konteksten på nittitallet. Vern mot diskriminering, mangfoldstenkning og workfare har hatt sitt utspring fra USA, men gjennom en allianse mellom Clinton og Blair flyttet mye av dette tankegodset til UK og fikk sitt sterkeste uttrykk gjennom den såkalte tredje vei. Tredje vei tenkningen ble etter hvert fylt med nytt innhold, og dermed mer tilpasset en europeisk kontekst. Søken og utviklingen av de nye ideene sammenfalt med flere ting; 1) utfordringer knyttet til velferdsstatenes strukturer, 2) mangel på tilpassede velferdsløsninger både på høyre- og venstresiden i politikken og 3) en ambisjon om et mer politisk harmonisert Europa.

Diskrimineringslovgivning, mangfolds- og identitetspolitikk samt tredjevei tenkning vokste altså frem som nye løsninger, også i en europeisk kontekst. Det kan argumenteres for at en slags internasjonal «90-tallspakke» har lagt føringer for utformingen av dagens velferdsordninger, lovgivning og arbeidsmarkedspolitikk i Europa og i Skandinavia. Velferdsinnovasjonene fra 90-tallet har definert mye av EUs diskurs og tilnærming knyttet til sosial inkludering og ekskludering, samt utformingen av den felles europeiske arbeidsmarkedsstrategien (EES).

På tross av visse begrensinger for å overføre nye strategier og tiltak til sine medlemsland, har EU etter hvert fått en betydelig rolle i å forme politiske målsetninger og definere hva som er suksess eller mistak. På denne måten har den internasjonale konteksten og utviklingen i EU også innvirkning på hvordan de skandinaviske landene skal forme sin politikk. Dermed vil de nye ideene og politiske tilnærmingene som er utviklet i en internasjonal kontekst også ha betydning både for hvordan de sosiale konstruksjonene av ulike målgrupper utarter seg, og for hvordan innvandrere og personer med funksjonshemming inkluderes og ekskluderes i dagens skandinaviske arbeidsmarkeder.

De nye ideene og søken etter en tredje vei, eller den gyldne middelvei, aktualiserer de grunnleggende politiske spørsmålene om rettferdighet, likhet og frihet. Det er mellom ytterpunktene at den nye politikken fremmes. Det kan likevel diskuteres hvilket grunnleggende verdisyn eller filosofi de nye tankene i bunn og grunn hviler på, eller hvor tyngden på vekstkåla settes. Dette vil naturlig nok også variere mellom ulike kontekster, velferdsregimer og etter ledelsens politiske farge. Like fullt setter den politiske innrammingen føringer på hvilken agenda som dominerer, hva vi er opptatt av, hvordan problemene defineres og hvordan myndighetene ønsker å løse disse. Dette illustrerer at diskurs er en viktig form for sosial praksis, som både reproducerer og forandrer viten, identiteter, sosiale relasjoner og sosial organisering (Schmidt, 2008). For å analysere den moderne velferds- og arbeidsmarkedspolitikken i de skandinaviske landene er det derfor viktig å ha innsikt i den internasjonale konteksten på 90-tallet og hvilke ideer som gjorde seg gjeldene. Videre er det av stor betydning å se hvordan de ulike ideene, politiske strategiene og virkemidlene, både internasjonalt og nasjonalt, henger sammen og ikke kan forstås løsevet fra hverandre.

I en internasjonal kontekst har vi altså sett at 1990-tallet og fremover har vært en brytningstid der mange ulike faktorer satte etablerte velferdsparadigmer ut av balanse (Hall, 1993). Også de skandinaviske landene ble satt på prøve. Noen av endringene var så dramatiske at det blir snakket om en fjerde epoke i den nordiske modellen (Kautto, 2002). De ulike skandinaviske landene har imidlertid sin egen historie og velferdsmodellene i hvert enkelt land har sine særegenheter. Sverige, Danmark og Norge har møtt på ulike typer ytre og indre press og vært tvunget til å finne løsninger på forskjellige utfordringer. For å nyansere den skandinaviske velferdsmodellens idealtipe, samt få tak i både forskjeller og likheter mellom landene og deres utvikling, vil studien nå konsentrere seg om hvert enkelt land.

8. Sverige

Gjennom de siste tiårene har nye ideer gjort seg gjeldende både internasjonalt og i de skandinaviske landene. Institusjonelle ordninger har blitt utfordret og holdt seg mer eller mindre stabile. I min analyse av de reisende ideenes inntog i de ulike skandinaviske landene vil jeg a) gi en beskrivelse av landkonteksten som preget inngangen til 90-tallet, b) drøfte den politiske diskursen, hvordan problemer defineres, samt når og hvordan det søkes løsninger på disse, og c) analysere endring versus stabilitet i de tre institusjonelle ordningene som danner rammen rundt arbeidsmarkedet. Det vil fokuseres på ideer og politisk læring knyttet til mangfold, ekskludering og inkludering. Innretting på velferdsordninger, aktiv arbeidsmarkedspolitikk og reguleringer i arbeidslivet sett i lys av den idealtypiske skandinaviske velferdsmodellen og historisk utvikling vil danne den institusjonelle analyserammen (jf. analysemodell, kap. 4).

8.1 Den svenske konteksten gjennom nittitallet – et veiskille

Historien om et folkhem og den tradisjonelle skandinaviske modellen er presentert som en idealtipe, og det er i lys av denne de nye omveltningene på 90-tallet vil analyseres. For å kunne forstå de videre veivalgene som Sverige har gjort utover 2000-tallet og frem til i dag er inngangen til 90-tallet et godt startpunkt, da dette var en urolig tid også for Sverige. På slutten av 1980-tallet begynte kritiske røster å utfordre flere av den tradisjonelle svenske modellens prinsipper. Velferdsstatens ineffektive og byråkratiske organisering ble kritisert. Staten var tungrodd og virket passiviserende på innbyggerne, mente flere. Det ble etterlyst et større fokus på det enkelte mennesket. Både i form av mer innflytelse og makt, men også at hver og en i større grad fikk ansvar for egne valg og prioriteringer. *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) trekkes gjerne frem som et sterkt tidstypisk dokument for Sverige i inngangen til 1990-tallet (Dahlström, 2009). I maktutredningen blir Sverige beskrevet som en velferdsstat som befinner seg ved slutten av en epoke. Nye utfordringer gjør seg gjeldende, og det understrekes at tiden er inne for endring og omprøving.

Med all sannolikhet står vi i dag inför en tid av institutionell nyorientering. Den samhällsorganisation som under relativt lång tid har prägat Sverige har betingats av relativt stabila strukturer. Intrycket av förutbestämthet, kontroll och permanens har därmed förstärkts. De nå pågående förändringsprocesserna innebär att dessa strukturer försvagas utan att nogra liknande etablerats. Samhällsutvecklingen ter sig därmed mer öppen, osäker och oförutsägbar (SOU 1990:44, side 405).

Videre blir utfordringer knyttet til økende heterogenitet i befolkningen og avviklingen av tradisjonelt industriarbeid fremhevet som avgjørende for usikkerheten som Sverige går i møte.

«Det torde ändå vara obestridligt att riksenhetligheten och den kulturella homogeniteten håller på att försvagas» (SOU 1990:44, side 401) ... *«Åtskilliga av det moderna Sveriges institutioner är förbundna med en typ av industrisamhälle vars tid nu oåterkalleligt är förbi»* (SOU 1990:44, side 403).

I maktutredningen fra 1990 rettes også en særlig oppmerksomhet mot den økende betydningen av forskyvningen fra et «bør-tenkende» til «er-tenkende» i befolkningen, og at flere konkurrerende virkelighetsbeskrivelser eksisterer side om side i det svenske samfunnet. Disse to utviklingstrendene sies å ha bidratt til en kamp om definisjonsmakten.

Dessa två övergripande utvecklingsdrag innebär att vi i dag befinner oss i en situation då fler och fler intressenter strider om att få forma vår omvårdsuppfattning. Ansträngningarna att påverka medborgarnas föreställningar går i mångt och mycket ut på att definiera aktörer och problem. Kampen om definitionsmakten skärps (SOU 1990:44, side 44).

Ved inngangen til nittitallet rammes Sverige av en alvorlig økonomisk krise. Arbeidsløsheten i landet nådde på 1990-tallet et nivå man ikke hadde sett siden krisen i 1930 årene. Mellom 1990 og 1993 økte den åpne arbeidsledigheten i Sverige fra knappe to prosent til vel åtte prosent. Sysselsettingen minsket totalt med mer enn en halv million personer i samme periode. Mellom 1993 til 1997 holdt arbeidsløsheten seg på et stabilt nivå, mens det igjen kom en kraftig nedgang i 1998 (Öhman, 2010). Med en sterk økning i antall arbeidsløse ble også velferdsordningene og de aktive arbeidsmarkedstiltakene satt under press. Antallet deltakere i arbeidsmarkedsrettede tiltak steg fra drøyt 50 000 til ca. 200 000 personer bare på årene mellom 1991 og 1994 (SOU 2000:37). I tillegg til en økonomi i krise, økende arbeidsledighet og mottak av et stort antall flyktninger opplevde Sverige samtidig en kraftig økning i antallet eldre pensjonister. Mellom 1990 og 1998 økte antall personer i gruppen 80 år eller eldre med 17 prosent. Denne økningen bidro naturlig nok til et ekstra press på de offentlige velferds- og omsorgssystemene. Samtidig begynte antall barnefødsler å reduseres. I starten av 1990-tallet ble det i gjennomsnitt født 2,1 barn per kvinne, noe som er relativt høyt i europeisk sammenheng. Men allerede i 1992 begynte fødselstallene å minke og i 2000 var gjennomsnittet nede i rekordlave 1,5 barn per kvinne. Dette vakte ytterligere bekymring for den svenske velferdsstaten (SOU 2000:3).

På bakgrunn av den pressede situasjonen utarbeidet den Sosialdemokratiske mindretallsregjeringen, under ledelse av Ingvar Carlson, en proposisjon om tvangssparing som et forsøk på å dempe den krisen som rammet Sverige. I 1990 gjorde Carlson den såkalte «stoppaketet» til kabinettsspørsmål, og den borgerlige opposisjonen felte regjeringen sammen med Vänster og brøt dermed en lang sosialdemokratisk maktdominans (Santesson-Nilsson, 2010). Carl Bildt fra Moderaterna overtok makten i 1991 og dannet en høyre-sentrum samarbeidsregjering. I sitt valmanifest understrekte Moderaterna de ideer og verdier som skiller dem fra tradisjonell sosialdemokratisk tenkning. Særlig familie og individets valgfrihet løftes frem som viktige faktorer for en sterk nasjon.

Tilltron till den enskilda människans och familjens förmåga att själva ta ansvar för och forma sina liv är grunden för moderat politik. Det är vår lilla värld som ger oss som individer och familjer trygghet. Det är när de små nära gemenskaperna står starka som nationen står stark (Moderaterna 1991).

I Moderaternas valgmanifest, Framtidens idéer, presenteres altså et tydelig ideologisk standpunkt som skiller seg grunnleggende fra ideen om et Folkhem der den ansvarlige staten skulle legge til rette for den enkeltes frihet og valgmuligheter. Moderaterna løftet heller frem familien og «*vår lilla*

värd» som den mest betydningsfulle arenaen for innbyggerne. Dette er en tradisjonell borgerlig ide, og presenterte dermed ikke noe nytt, men kritikken mot den svenske velferdsmodellen og organiseringen av samfunnet ble skarpere. Angrepet på «*den stärke staten*» tilspisset seg både i de offentlige utredningene, i mediene og i den politiske diskursen. Uavhengighet og selvstendighet ble de nye honnørordene, og det tas et kraftig oppgjør med velferdsstatens rolle i samfunnet. Det borgerlige Valmanifestet (1991) tar en tydelig avstand fra den langvarige sosialdemokratiske måten å organisere velferdssamfunnet på.

Mot denna syn ställer vi moderater samhället som en gemenskap av fria människor och familjer, vilka finner sin trygghet i oberoendet, det fria valet och möjligheten att själva kunna ta ansvar.

...I ett samhälle med lägre skatter står fler individer, familjer och företag på egna ben. Bidragssamhället blir däremot ett beroendesamhälle (Moderaterna 1991).

Her stilles det frie mennesket og mulighet til og selv å ta ansvar for eget liv opp som kontrast til staten som en overordnet beskytter for innbyggerne. Det at staten har påtatt seg denne beskyttende rollen har, etter Moderaternas syn, ført til en avhengighetskultur og fratatt individet mulighetene til å ta egne valg. Kort oppsummert kan kritikken, som kom både fra høyre og venstre fløy, deles inn i tre hovedmomenter:

- Ideologiske argument: «*Den stärke staten*» som et passiviserende system som tar fra individet ansvaret for å sikre seg selv og sin egen trygghet, og «*et Folkhem for hvem?*» Det stilles spørsmålsteget med hvem som regnes inn i Folkhemmet, og hvem som holdes utenfor.
- Økonomisk argument: Generøsiteten i systemet bidrar til at enkelte velger å leve på stønad fra staten, og ikke anstrenger seg tilstrekkelig for å bli selvforsørget.
- Velferdsargument: Den sterke staten hindrer deltakelse og inkludering. I stedet skaper den utenforskap.

Kritikken er et tydelig angrep på grunnstrukturene i den skandinaviske velferdsmodellen. I den nye konteksten for den svenske velferdsstaten ble det altså hevdet at den sterke staten hadde blitt for stor og dominerende. I stedet for å bidra til å sette enkeltmennesket fri til å ta egne valg ble innbyggerne passivisert og avhengige av statens engasjement. Med dette gjorde de postmoderne utfordringene seg også gjeldende internt i den svenske velferdsstaten. I tillegg til kritikk rettet mot interne forhold ble ønsket om å bli en del av det europeiske fellesskapet sterkere, noe som ble en realitet i 1995. Moderaterna var en tydelig røst når det gjaldt både kursomlegging innad i Sverige på samme tid som de ville inn på Europavägen.

Denna kursomläggning sker samtidigt som Sverige blir en del av det nya Europa. Moderat politik är en garanti för att Sverige slår in på Europavägen. Bara den kan ge oss alla ett friare och rikare land att leva i.

Tillsammans med likasinnade i andra länder vill vi bygga ett frihetens och medborgarnas Europa. Vi vill delta i byggandet av den Europeiska Unionen genom en politisk, en ekonomisk och en monetär union Valmanifest Framtidens idéer (Moderaterna 1991).

Både indre og ytre press på den svenske velferdsstaten satte de politiske skillelinjene mellom høyre og venstre-aksen litt til side. Den pressende økonomiske krisen landet sto i var imidlertid den sterkeste faktoren som påvirket viljen til samarbeid mellom blokkgrensene. På tross av ideologisk avstand startet statsminister Carl Bildt (M) og Ingvar Carlsson (S) et samarbeid med mål om å utarbeide en krisepakke for Sverige høsten 1992. Bare fire dager senere lanserte de en innstrammingspakke som inkluderte kutt og økte skatter for omtrent 40 billioner svenske kroner (8 % av utgiftene i statsbudsjettet, 1992). Uka etter ble den andre pakken offentliggjort (Dahlström, 2009). Carlsson reddet på sett og vis den borgerlige koalisjonsregjeringen ved å inngå et slikt samarbeid. Den akutte krisen bidro altså til at behovet for nye løsninger opplevdes nødvendige. Til riksdagsgruppen stilte han tre retoriske spørsmål som aktualiserte konsekvensene av ikke å samarbeide over blokkgrensene:

Hur ser det ut i Sverige när vi återtar regeringsmakten? Vem skal vi samarbeta med i framtiden? Hur skal vi kunna se de drabbade i ögonen? Fra Carlssons arkiv 1992 sitert i Santesson-Nilsson (2010).

Med dette kan det sies at Bildt og Carlsson argumenterte for innstramminger og politisk endring med en lignende retorikk som Thatcher med sitt budskap om at «*There is no alternative*». Det de hadde å tilby den svenske befolkningen var altså «*den enda vägens politik*». Og 'den enda vägen' handlet altså om innstramminger og sparing for å få staten på fote igjen.

På tross av at mye kritikk var rettet mot byråkrati, statens rolle og den tradisjonelle organiseringen av velferdsstaten, vant Socialdemokraterna regeringsmakten tilbake allerede i 1994. Denne makten beholdt de frem til Fredrik Reinfeldt og hans Allians-regjering overtok fra 2006 til 2014. Socialdemokraterna har imidlertid ikke gått ubemerket gjennom kriseår og kontekstuelle endringer som har påvirket velferdsstatens premisser. Den økonomiske krisen satte press på partiet til å gjennomføre reformer som ellers hadde vært vanskelig å akseptere og legitimere ut fra et sosialdemokratisk verdigrunnlag. Fra 1990-tallet og fremover har Socialdemokraterna også mer overordnet beveget seg mot midten av venstre-høyre skalaen, og samtidig alliert seg på tvers av mer tradisjonelle samarbeidspartnere når det kommer til nye konfliktlinjer i politikken (Dahlstedt & Olson, 2000; Santesson-Nilsson, 2010). Et innblikk i den svenske 90-talls konteksten viser altså at ytre og indre press, i kombinasjon med nye risikoer, setter i sving lignende mekanismer som ble identifisert i både USA og Storbritannias velferds kontekster.

8.2 Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallskrisen

Gjennom 1990-tallet pågikk det flere internasjonale konflikter og borgerkriger. Sverige var landet i Europa som tok imot desidert flest flyktninger fra disse konfliktområdene. Den største bølgen av flyktninger kom fra det tidligere Jugoslavia i perioden mellom 1992 og 1994. De store ankomstene av flyktninger gjorde seg altså gjeldende på samme tid som den svenske samfunnsøkonomien og arbeidsmarkedet gjennomgikk en av sine mest ugunstige faser noensinne (SOU 2000:3). Samtidig kan dette ikke forklare hvorfor 1990-tallskrisen rammet innvandrere som allerede var etablert på arbeidsmarkedet i større grad enn personer født i Sverige. På oppdrag fra Integrationsverket gjennomførte Mikael Hjerm (2002) en studie over innvandreres situasjon på det svenske

arbeidsmarkedet i perioden 1990-1996. I undersøkelsen studeres to innvandrergupper som stilles opp mot en kontrollgruppe av svenskfødte. Den første innvandrerguppen besto av personer som innvandret til Sverige mellom 1968 og 1974, altså en periode som domineres av arbeidskraftinnvandring. Den andre gruppen besto av personer som innvandret i årene 1987 og 1990 hvor innvandrerne i første rekke var flyktninger. Samtlige personer var i arbeid ved studiens start. Studien handler altså kun om personer som allerede var etablert på det svenske arbeidsmarkedet. Resultatet viser at halvparten av de som hadde innvandret senest sto utenfor arbeidslivet i 1993. De tidligere innvandrede hadde en mindre dramatisk nedgang, men kom klart dårligere ut enn de svenskfødte hvor en femtedel stod utenfor arbeidsmarkedet. Dette viser at det ikke bare var vanskeligere for innvandrere å få innpass i det svenske arbeidslivet på 1990-tallet, men i tillegg var det vanskeligere for innvandrere å beholde sitt arbeid sammenlignet med de svenskfødte. Sent innvandrede med tre års ansettelsestid med samme arbeidsgiver ble for eksempel i større grad arbeidsløse enn svenskfødte med kun ett års ansettelsestid. Heller ikke ulikt utdanningsnivå kan forklare denne utestengningen. Integrationsverkets utredning konkluderer med at sent innvandrede med forskerutdanning ble like hardt rammet av arbeidsløshet som grunnskoleutdannede født i Sverige.

Utestenging av innvandrere på det svenske arbeidsmarkedet gjennom 90-tallet blir også tydeliggjort i en undersøkelse gjennomført av Arbetsmarknadsstyrelsen i 2001 (Berggren & Omarsson, 2001). Berggren og Omarsson (2001) kartla akademisk utdannede personer som er født utenfor EU/EES området. Her studeres personer som innvandrere til Sverige mellom 1991-1997. Personene var mellom 26 og 45 år og hadde tre års høyskoleutdanning som laveste utdanningsnivå. Undersøkelsen avdekket at 40 % av de utenlandsk fødte akademikere hadde et arbeid som tilsvarte deres utdanningsnivå, mens motsvarende tall for de svenskfødte var 90 %. Studien viste også at innvandrede akademikere i større utstrekning enn svenskfødte befant seg i arbeidsløshet eller innenfor ulike arbeidsmarkedstiltak.

Gjennomsnittsalderen for inntreden i arbeidslivet ble etter hvert høynet. På grunn av mangel på jobber startet, eller fortsatte, flere med utdanning. Mange ble også gående i ulike arbeidsmarkedstiltak over lengre tid. Terskelen inn i arbeidslivet ble med andre ord høyere og nyankomne innvandrere fikk betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet i det hele tatt. En interessant observasjon er imidlertid at andelen lavutdannede innvandrere minsket gjennom 1990-tallet og at andelen lavutdannede etter hvert ble sammenlignbar med den øvrige befolkningen. Dette indikerer at innvandrere utenfor arbeidslivet ble fanget opp av utdanningsinstitusjonene og dermed fikk styrket sin kompetanse under lavkonjunkturen. I 1993 ble det innført en introduksjonsstønning til nyankomne innvandrere, men et pliktig introduksjonsprogram ble ikke implementert i Sverige før i 2010 (Djuve & Kavli, 2007).

Personer med funksjonshemming ble også rammet av de økonomiske nedgangstidene, men undersøkelser viser at de ikke ble hardere rammet enn befolkningen ellers (Lundberg & Palme, 2002; Szebehely, Fritzell & Lundberg, 2001). Etter å ha gjennomgått sysselsettingstallene for funksjonshemmede fra 1990 til 2000 bemerket Szebehely et al. (2001) at det viktigste funnet var hva de ikke fant. Forskerne fant ingen tegn på at relasjonen til arbeidsmarkedet gjennom 1990-tallet var blitt svakere for personer med funksjonshemming enn for andre grupper. Sysselsetningsnedgangen var i det store og hele sammenlignbar, og det samme var økningen i arbeidsløse. Derimot var det klare nivåforskjeller hva angikk arbeidsmarkedsforankring mellom

personer med funksjonshemming og befolkningen forøvrig. Dette betyr at andelen funksjonshemmede som deltok i arbeidslivet var lavere sammenlignet med befolkningen ellers. Denne situasjonen viste seg å være lik både ved inngangen og utgangen av 90-tallet. Videre viser undersøkelsen at personer med funksjonshemming i større grad enn befolkningen i stort, arbeidet under ugunstige arbeidsvilkår. Risikoen for å ha et ensformig og fysisk anstrengende arbeid var for eksempel større. Dette er også tilfellet både for innvandrere og funksjonshemmede i dag. Kanskje overraskende finner Szebehely et al. (2001) at disse skillelinjene mellom personer med funksjonshemming og befolkningen ellers minsket gjennom 90-tallet. Denne endringen kom imidlertid samtidig med at andelen som i det hele tatt har et arbeid er sterkt redusert. Av denne grunn forklarer forskerne utviklingen med at de som ennå var i arbeid på slutten av 1990-tallet i større grad utgjorde en slags elite av funksjonshemmede enn det som var tilfellet ti år tidligere. Da var en betydelig større andel av personer med funksjonshemming i arbeid, men arbeidsvilkårene blant disse virker å ha vært dårligere. Samtidig forklares årsakene til at funksjonshemmede ikke i større grad fikk forverret sine levekår gjennom 90-tallet med den offensive satsningen som ble gjort i den såkalte handikappolitiken. Handlingsprogrammet i handikapfrågor SOU 1982:46 (1982) ble utarbeidet i forbindelse med FNs internasjonale år for funksjonshemmede (1981) og la sterke føringer for den videre arbeidet for normalisering og inkludering.

Uppfattningen om människors lika värde är den grundläggande utgångspunkten för hur samhället skall utformas. Alla människor har kunskaper, erfarenheter och förmåga, som är viktiga för samhället. Det är en gemensam angelägenhet för hela befolkningen att samhället utvecklas på ett sådant sätt att orättvisor undanröjs, att människor får jämlika levnadsförhållanden och att alla kan medverka i utvecklingen och nå delaktighet i samhällsgemenskapen.

För att dessa mål skall förverkligas måste arbetet inom alla samhällsområden ta hänsyn till handikappades situation, problem och behov. Arbetet måste utgå ifrån att handikapp är brister i miljö och verksamhet. Handikappolitiken är inte skild från annan politik utan gäller åtgärder inom olika samhällsområden för att de allmänpolitiska målen skall kunna förverkligas för människor med funktionsnedsättningar (SOU 1982:46).

Dette var, kort oppsummert, utgangspunktet for de føringer som lå til grunn for satsningen på funksjonshemmede ved inngangen til 1990-tallet. Sitatet illustrerer en ny bevissthet rundt deltakelse og samfunnets ansvar for å legge til rette for dette. Antall personer på stønad økte likevel markant i Sverige på 1990 tallet, fremfor alt på grunn av den økte arbeidsløsheten. Antallet som mottok dagpenger minsket imidlertid i begynnelsen av 2000-tallet, men i stedet økte andelen på sjukpenningen og sjuklönen samt sjuk- og aktivitetsersättningen. Også personer med sosialbidrag økte på 1990-tallet (Lundgren, Behrenz, Edquist & Flood, 2008). Utviklingen bør tolkes med en viss forsiktighet siden regler for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å motta ulike stønader endres over tid. Antall personer på stønad utgjør en slags øvre grense for hva som kan sees på som et utenforskap fra arbeidsmarkedet. Det er heller ikke alle personer som mottar trygde og stønader som kan eller har mulighet til å arbeide. Samtidig viser undersøkelser gjennomført både i Sverige og Norge at funksjonshemmede ikke nødvendigvis rammes hardere enn andre grupper ved konjunkturedgang, men at terskelen inn igjen på arbeidsmarkedet er høyere (Grip, 2010; Tøssebro, 2012). Med andre ord er sannsynligheten stor for at en person med funksjonshemming

som har blitt arbeidsledig ikke kommer tilbake til arbeidslivet, men i stedet overføres til trygdesystemet.

Utover 1990-tallet endret synet seg på hva som lå til grunn for det svenske arbeidsløshetsproblemet. I likhet med den europeiske arbeidsløshetsproblematikken ble tilstanden sett på som et strukturelt problem. Det handlet ikke kun om for lav etterspørsel i økonomien, men var et uttrykk for mer komplekse og institusjonelle faktorer. Mangel på «riktig» kompetanse, altså den kompetanse som arbeidsmarkedet etterspør ble løftet frem som problematisk, i tillegg til diskriminerende strukturer, passiviserende velferdsordninger og mangel på fleksibilitet. Siden arbeidsløsheten viste seg å ha sin årsak i en rekke faktorer åpnet det seg også flere mulige løsninger på problemet. På tross av at sparing og innstramninger var lansert som første prioritet, sto de svenske politikere overfor sammensatte utfordringer som krevde flere svar. 90-tallets politiske kompleksitet åpnet for debatt og satte de politiske aktørene i en ny situasjon som åpnet for flere mulige veivalg. Høyt på agendaen sto spørsmålet om hvilken tilnærming Sverige skulle ha til den økende heterogeniteten i befolkningen og det ble etterspurt en strategi for mangfold og inkludering (SOU 1996:55).

8.3 Svensk mangfoldsfilosofi, program og politikk

Som presentert i kapittelet om den idealtypiske skandinaviske velferdsmodellen har de skandinaviske landene tradisjonelt lagt vekt på utbygging av den økonomiske tryggheten, et godt utbygget offentlig helsesystem og sosiale tjenester. Videre har det vært en prioritert oppgave at staten bidrar med tjenester som skal sikre flest mulig personer muligheter til å leve et normalt, integrert liv og delta i arbeidslivet. Det er bred enighet om at mange mennesker som står utenfor arbeidslivet både fører til økt marginalisering, og truer velferdsstaten. Velferdssamfunnene har tidligere hatt råd til å holde folk utenfor arbeid, men krisen på 90-tallet, demografiske utfordringer og nye risikoen satte press på de skandinaviske landene, og særlig Sverige. Dette mobiliserte ulike krav om å tenke nytt rundt velferdsordningenes innretning, arbeidsmarkedspolitiske virkemiddel og strategier for mangfold og inkludering. Innvandrere og personer med funksjonshemming står i sentrum for integrerings- og inkluderingsdebattene i Sverige, Norge og Danmark. Det er også i den politiske integrerings- inkluderingsdiskursen at mangfoldighetsperspektivet vant terreng utover 90-tallet og inn i 2000-tallet. Ut fra teoriene om reisende ideer, politisk overføring og politisk læring er et samfunn mer mottakelig for påvirkning og endring i en brytningstid mellom to paradigmer sammenlignet med mer stabile perioder (Dolowitz & Marsh, 2000; Hall, 1993). Sverige sto helt klart i en brytningstid ved inngangen av 1990-tallet. Samtidig sto den svenske identitet som fredsnasjon og åpenhet mot verden utenfor fremdeles svært sterkt (SOU 1990:44). Landet tok i mot mange flyktninger på samme tid som at fokuset på individ og selvbestemmelse fikk større betydning. Dermed ble befolkningen utover 90-tallet mer heterogen i form av at mennesker med ulike landbakgrunn ble bosatt i Sverige, men også ved at *'selvet'* og bygging av *'det egne livsprosjektet'* fikk større betydning (Giddens, 1991).

Historisk utvikling er også førende for politisk læring og politiske veivalg (Schmidt, 2010; Thelen, 1999). Etter å ha presentert landkonteksten som Sverige sto i ved inngangen til 90-tallet blir det derfor nødvendig å se litt lenger tilbake for å kunne analysere svenskenes mangfoldsfilosofi, mangfoldsstrategier og politikk. I en skandinavisk sammenheng er det Sverige som har den lengste

tradisjon og erfaring med innvandrings- og mangfoldspolitik. Arne og Alma Myrdal var svenske pionerer innen sitt felt, og skapte en sterk bevissthet omkring mangfold og utfordringer knyttet til en heterogren befolkning både i USA og Sverige gjennom sitt arbeid med *"An American Dilemma"* (1944). De var også pionerer innenfor sitt felt i den svenske velferdskonteksten, og la føringer for Sveriges tilnærming til mangfold. Allerede i 1968 så Sverige mot USA, eller kanskje enda mer på Canada, som forbilder for hvordan innvandringspolitikken skulle utformes. Kjell Öberg (generaldirektør for SIV og ekspert i Innvandrutredningen (IU)) reflekterer rundt dette i samtale med Dahlström (2004):

"... någåt vi talade om då var skillnaderna i Amerikas och Kanadas invandrarpolitik. I Amerika, USA alltså, talade de om smäletdegel men i Kanada så talade de om mosaik med inslag från många kulturer."

En viktig del av det politiske språket er metaforene. Som svar på Carl Dahlströms spørsmål om hvilket bilde som passet best for deres visjon for Sverige, svarte Öberg: *«Mosaik»*. Mosaikkvisjonen lå dermed til grunn for de tre hovedmålene for innvandrerpolicyen som ble presentert i (SOU 1974:69) *Innvandrutredningen*:

- 1) Jämlikhetsmålet – *"reella förutsetningar"* skulle gis til innvandrere og deres barn slik at de kunne holde på og *"på samma sett som majoritetsbefolkningen ... bevara och utveckla sitt språk och sina traditioner"*.
- 2) Valfrihet – målet innebar at medlemmer fra språklige minoriteter bosatt i Sverige selv skulle kunne velge mellom *"den opprinnelige"* språklige og kulturelle identitet og den svenske. Dette målet satte store krav til staten. Utredningen understreket at *"detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt och annat stöd för att utveckla kulturell egenverksamhet..."*
- 3) Samverkan – dette målet innebærer at de ulike etniske, språklige og kulturelle grupper i samfunnet skulle virke side ved side. Det kulturelle fellesskapet ble verdsatt, og sett på som noe som ikke kunne deles av alle grupper. I samverkansmålet forutsettes det at flere fellesskap skulle leve ved siden av hverandre, som i en mosaikk.

En samlet riksdag vedtok i 1975 målene slik som de her er formulert, og dermed også en politikk i retning av multi-kulturalistisk tenkning (Dahlström, 2004). Denne innvandringspolitikken fremmet viktigheten av å få verne om egen identitet og ulikhet. Integrering og tilpassing til «det svenske samfunnet» ble tonet ned, og samtidig sett på som et urimelig krav å stille til innvandrere. Denne multikulturalistiske tilnærmingen ble altså begrunnet med viktigheten av å ivareta egen identitet. (SOU 2006:79) *Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning* ser på den tidlige svenske mangfoldsfilosofien med et kritisk blick:

En rad satsningar gjordes för att "bevara invandrarkulturer" och vad som kom att benämnas som "invandrarernas kulturella särart". Det kulturella särartstänkandet kom farligt nära det biologiska särartstänkandet som var dominerande i många europeiska kolonialländer inklusive Sverige. Kulturen kom att bli ett redskap för beskrivningen samt förklaringen av skillnaderna. Även socioekonomiska ojämlikheter förklarades av inneboende och essentiella kulturella skillnader.

En slik mangfoldsfilosofi fokuserer altså i større grad på forskjellighet, mer enn på at vi alle er like. På denne måten ble ulike innvandrergupper på mange måter definert som mer forskjellige enn svensker for øvrig. Samtidig ble det heller ikke satt inn særlige krav til nye innvandrere. Denne mangfoldsfilosofien lå til grunn for de svenske myndighetenes tilnærming til innvandrerbefolkningen frem til 1997.

Som beskrevet tidligere er mangfoldsideen nært knyttet til anti-diskrimineringslovgiving og menneskerettigheter. Denne sammenhengen kommer særlig til uttrykk i den svenske mangfoldstenkningen. I FNs konvensjon om menneskerettigheter fra 1948 skal alle uansett rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse ha tilgang til den samme frihet og rettigheter som omtales i konvensjonen. I følge Europakonvensjonens artikkel 14 gjelder stort sett samme kategorisering, men har i tillegg lagt til tilhørighet til nasjonal minoritet. Det var imidlertid på syttitallet at kampen for likestilling, særlig mellom mann og kvinne, startet på alvor. Dette var både en internasjonal trend og en utvikling som kom tydelig til uttrykk i de skandinaviske landene, spesielt i Sverige. I 1975 holdt FN en kvinnekonferanse i Mexico hvor det ble vedtatt en verdensaksjonsplan. Denne planen innebar at alle medlemsland skulle utarbeide egne nasjonale handlingsplaner for å øke likestilling, og deretter rapportere tilbake til FN om resultatene. Den svenske handlingsplanen for likestilling ble (SOU 1979:56) «*Steg på väg...*». Med utgangspunkt i denne handlingsplanen ble prop. 1979/80:56 utarbeidet og resulterte i den første svenske likestillingsloven, og dermed også den første loven mot diskriminering i Sverige. Denne loven har siden blitt endret flere ganger, men fikk sin mer endelige form i (SFS nr: 1991:433) som trådte i kraft i 1992.

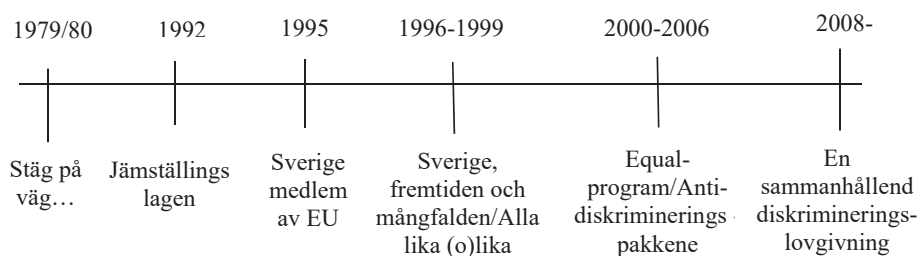
Å sikre like rettigheter gjennom lovverk har altså vært viktig i Sverige over lang tid. Av de skandinaviske landene er det Sverige som har hatt den mest utbredte tradisjon for lovregulering generelt, og innenfor diskrimineringslovgiving spesielt (Hvinden & Johansson, 2007). Siden midten av 1990-tallet har Sverige i økende grad innført anti-diskrimineringsbestemmelser inspirert av amerikansk lovgiving som også EU har vært en sterk pådriver for. Funksjonshemmedes organisasjoner har også vært ivrige pådrivere for å få innført anti-diskrimineringslovgiving i de skandinaviske landene. De har dratt veksler på det internasjonale fokuset på funksjonshemmingspolitikk, og blitt inspirert både av borgerrettighetskampene i USA og innføring av The Americans with Disabilities Act (ADA), samt innføringen av Disability Discrimination Act (DDA) i Storbritannia og EUs arbeid på dette området.

Disabled people have drawn inspiration from the experiences of political action in other countries – with the American civil rights movement as a major catalyst, both in its objectives and its campaigning methods. Disabled people have also drawn inspiration from developments in other countries to explore new forms of self-organisation (Barton, Barnes & Oliver, 2002).

1990-tallet var på mange måter et offensivt tiår hva gjelder politisk innsats på funksjonshemmingsfeltet (Tøssebro et al., 2012). Men allerede i 1986 startet Arbeidsmarknadsstyrelsen forsøksvirksomheten «*Arbete åt unga handikappade*» som gjennom oppsøkende virksomhet hadde som mål å nå unge uføre og tilby dem rehabilitering med sikte på arbeid. De arbeidsmarkedspolitiske tiltakene økte kraftig for personer med nedsatt arbeidsevne utover 1980-tallet, både i volum og som en del av den totale arbeidsmarkedspolitikken (Prop.

1999/2000:79). I *Handikapp – Velfärd – Rättvisa* (SOU 1991:46) ble det foreslått en ny rettighetslov, og utredningens forslag lå til grunn for proposisjonen «*Stöd och service till vissa funktionshindrade*» (Prop. 1992/93:159). I denne foreslo regjeringen blant annet en lov (SFS nr: 1993:387) om *stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS) og en særskilt lov (SFS nr: 1993:387) om *statlig assistansersättning* (LASS). Retten til personlig assistanse var en viktig del av den nye loven. I 1992 ble også loven om forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av nedsatt funksjonsevne iverksatt. Loven om tiltak mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning ble innført i Sverige i 1999. Europakonvensjonen om de menneskelige rettighetene (EMK 1950) har imidlertid vært gjeldene som lov i Sverige siden 1995. Her kommer det også tydelig frem at 90-tallets mangfoldsfilosofi slo ulikt ut på forskjellige målgrupper. Mens innvandrerbefolkningen ble skjermet fra offentlig innblanding ble staten gjennom 90-tallet stadig mer aktiv for å kompensere og iverksette forsterkende tiltak for å inkludere funksjonshemmede. Likestilling- og diskrimineringsvernet var imidlertid ivarettatt for alle, men særtiltak eller særlige unntak, var mer dominerende i starten av 90-tallet enn det som kjennetegner den svenske mangfoldsfilosofi mot slutten av tiåret og utover 2000-tallet.

Figur 13: Tidslinje - Mangfoldsfilosofi, program og politikk i Sverige



Sveriges lange tradisjon i å ta imot flyktninger og innvandrere, kombinert med godt utbygde arbeidsmarkedspolitiske verktøy, hadde utstyrt landet med en særlig kompetanse rundt integrering og utfordringer knyttet til økende heterogenitet. Dette var lærdommer som EU systemet var interessert i å dra veksler på (Zimmermann, Bauer & Lofstrom, 2000). Gjennom 90-tallet i Europa var det sterke tendenser til fremmedfrykt og høyrepopulistiske partier fikk vind i seilene, som for eksempel Nasjonal Front i Frankrike, det Nederlandske Frihetsparti og Jörg Heider (FPÖ) i Østerrike. Økonomiske nedgangstider i kombinasjon med en utvikling i retning av mer ekstreme meningsbærere virket skremmende på EU som overnasjonal aktør og rolle som samlende institusjon. Det ble derfor viktig for EU å bekjempe rasisme og diskriminering på samme tid som det var avgjørende å skape arbeidsplasser og en bærekraftig økonomi i de ulike medlemslandene. Mangfold, integrering og inkludering i arbeidslivet ble dermed ulike sider av samme sak. Den overordnede målsetningen var ønsket om at medlemslandene inngikk i en større enhet med økonomisk vekst, fleksibilitet samt en felles europeisk sosial modell (Bell, 2008).

I 1997 markerte den svenske regjeringen et perspektivskifte i integrasjonspolitikken ved å legge frem proposisjonen: *Sverige, framtiden och mangfalden – från innvandrarpolitik till integrationspolitik* (Prop. 1997/98:16). Det nye i denne proposisjonen var at politikken ikke ensidig

skulle rette seg mot innvandrere, men mot hele samfunnet. Den understreker at integrasjon er en gjensidig prosess, og særtiltak som retter seg mot innvandrere skulle begrenses til innsatser i løpet av den første tiden i landet. Den svenske regjeringen sammenfattet den nye politikken på følgende måte:

Samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer. Politik som riktar sig specifikt till invandrare som grupp bör begränsa till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige (Prop. 1997/98:16).

Den nye innrettingen på integrasjonspolitikken ville komme bort fra den tidligere innvanderpolitikkens gruppetenkning. Dette mener regjeringen best løses gjennom at innvanderpolitikk blir en del av den generelle politikken på alle samfunnsområder. Integrering handler på denne måten ikke kun om innvandrere, men om hele befolkningen og samfunnet som helhet. Integrasjonspolitikken problematiserer dermed "det svenske" på en måte som den tidligere innvanderpolitikk ikke gjorde, ved at den også retter seg mot majoritetsbefolkningen. Perspektivskiftet har flere likhetstrekk med de endringene i tenkningen som lå til grunn for normaliseringsprosessen rettet mot funksjonshemmede litt tidligere. Det er altså ikke kun individets forutsetninger, men også «samfunnes (o)synlige murar» som kan være til hinder for inkludering og deltakelse. En slik mangfoldsfilosofi er også mer i tråd med den grunnleggende filosofien knyttet til ett folkhem og den idealtypiske skandinaviske modellen. Dermed kan det argumenteres for at mangfoldsideen, særlig hva angår innvanderbefolkningen, utviklet seg fra å bryte med grunnfilosofien for landets velferdsmodell i starten til å støtte mer opp om den grunnleggende velferdsfilosofien mot slutten av nittitallet. Med perspektivskiftet i integreringspolitikken i 1997 justeres mangfoldsfilosofien seg altså mer i retning av en universell tenkning.

Prosjektet «Alla lika olika» under Näringsdepartementet 1999 (Ds 2000:69) ble et videre forsøk på å skape politikk av mangfoldsideen. Utredningene legger til grunn at de ulike diskrimineringsgrunnene kjønn, klasse, etnisk tilhørighet, alder, seksuell legning og funksjonshemming påvirker individenes muligheter på arbeidsmarkedet. Under arbeidets gang publiseres fem ekspertrapporter. *Alla lika olika* (Ds 2000:69) argumenterer for at mangfold er et spørsmål om rettferdighet på samme tid som det handler om de demografiske utfordringene som kommer i nær fremtid. I rapportene understrekes det at sosiale faktorer og diskriminering fremdeles har avgjørende betydning for menneskers muligheter generelt, og i arbeidsmarkedet spesielt. Derfor argumenteres det for at en politikk for mangfold i hovedsak handler om å legge til rette for gode oppvekstvilkår, utdanning og bedre vilkår på arbeidsmarkedet. Det konkluderes med at en politikk for full sysselsetting vil komme alle til gode, og samtidig styrke posisjonen til mennesker med en svak stilling eller tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er et gjennomgående fokus i rapporten at det er viktig å verne om opparbeidede velferdsløsninger samtidig med at bevisstheten rundt mangfold økes. Denne tenkningen er i tråd med den svenske modellen, og ideologisk sett en videreutvikling av allerede etablerte verdier og strategier. Dette markerte likevel en endring i perspektiv hva angikk innvandrere da de var blitt sett på som en helt egen gruppe der deres opprinnelse og kulturelle tilhørighet var mer vektlagt enn deres rolle som svenske medborgere. Den tidligere tilnærmingen til mangfold var blitt kritisert for å ha bidratt til en avstand mellom «vi» svensker og «dom andra» innvandrerne. Nå skulle det tas et oppgjør med denne tenkningen ved å fokusere på mangfold i sin videste forstand og at «alle er lika (o)lika». Perspektivskiftet illustrerer

den iboende dobbeltheten som mangfoldsperspektivet representerer. Ideen fremsnakker ulikhet på samme tid som den representerer en sterk likhetstanke, og hvor myndighetene velger å legge vekten får til dels motstridende konsekvenser for den praktiske politikken.

Grunnlaget for Sveriges politikk på funksjonshemmingsfeltet ligger i den nasjonale handlingsplanen *Från patient till medborgare* (Prop. 1999/2000:79). Med denne handlingsplanen besluttet Riksdagen målene for funksjonshemmingspolitikken og innretningen på arbeidet for denne målgruppa. Grunnpilarene her var at det skulle ligge et samfunnsfellesskap til grunn for arbeidet med å forme et samfunn slik at alle mennesker med funksjonshemming i alle aldre skal kunne være fullverdige deltakere. Arbeidet mot diskriminering samt å skape forutsetninger for selvbestemmelse og selvstendighet ble altså sett på som en kontinuerlig prosess for hele samfunnet. Handlingsplanen *Från patient till medborgare* (Prop. 1999/2000:79) innebar også et perspektivskifte som er i tråd med grunnsynet som ligger til grunn for *Alla lika (o)lika*. Samfunnet skulle utformes slik at alle medborgere skulle ha mulighet til å delta. Gjennom handlingsplanen på funksjonshemmingsfeltet understrekes det at samfunnets hinder for deltakelse skal fjernes. Strategien legger til grunn at mennesker er ulike og har ulike forutsetninger, behov og ønsker og legger vekt på *'en samhällsgemenskap med mångfald som grund.'* Når samfunnet skal utformes i et funksjonshinderperspektiv understrekes viktigheten av å bruke generelle løsninger som fungerer for så mange som mulig. Bare om de generelle løsningene ikke er tilstrekkelige så skal det settes inn kompensierende individuelle tiltak. Altså et perspektiv som styrer bort fra en gruppetenkning og over til et mer individuelt perspektiv – at vi alle er like (u)like uavhengig av hvilken grunn.

8.4 Politisk ideutveksling og strategier for mangfold

Mangfoldsideen var altså på sterk fremmarsj i det svenske samfunnet mot slutten av nittitallet. Det var den også i EU-systemet. Ved inngangen til det nye årtuset startet EU et intensivt arbeid rettet mot sine medlemsland på flere fronter samtidig: 1) Ulike diskrimineringspakker (Council Directive) og (Council Directive), 2) En egen arbeidsmarkedsstrategi (EES) og 3) De såkalte Equal-programmene (OMC). EUs arbeidsmarkedsstrategi vil utdypes nærmere i avsnittene om arbeid for velferd og fleksibilitet, mens antidiskrimineringspakkene og Equal-programmet fremheves her i analysen av mangfoldstenkingen i Sverige. Programmene iverksettes imidlertid parallelt og er knyttet til hverandre.

På samme tid som EU presenterer sine anti-diskrimineringspakker settes det også i gang et stortilt program som ble kalt Equal (Council Directive). Equal skulle gå over en femårsperiode (2001-2006) og fungere som et eksperiment med formål å utvikle og spre nye metoder for å motvirke diskriminering og ulik behandling i arbeidslivet og på arbeidsmarkedet. Programmet var finansiert av European Social Fund (ESF), men var altså nært knyttet til den europeiske sysselsettingsstrategien (EES). Gjennom likebehandling var målet å øke sysselsettingsgraden for alle. Målgruppene var både mennesker utenfor arbeidslivet og de som allerede var i arbeid. Equals visjon ble formulert ut fra de fire pilarene, eller grunnideene som ligger i EES: 1) *employability*, 2) *entrepreneurship*, 3) *adaptability of enterprises and employees* og 4) *equal opportunities*. EU begrunner altså ikke likebehandlingspolitikk kun ut fra et menneskerettighetsperspektiv, men også ut fra et markedsreguleringsperspektiv. Likebehandling fra et EUs ståsted handler også om å styrke den økonomiske veksten og konkurransevnen. Ikke-diskriminering skal også bidra til å fremme fri

bevegelse av personer, kapital, varer og tjenester i det indre marked, og legge til rette for like muligheter for alle til å delta i samfunnet som likeverdige markedsaktører. En sentral visjon bak Equal-programmet var å inngå i ulike partnerskap og samarbeid på kryss av landegrenser og sektorer for på denne måten utveksle erfaringer og lære av hverandre. Equal programmet var utviklet som en strategi som inngikk i EUs nyutviklede åpne metode for koordinering mellom sine medlemsland (OMC). Arbeidet med strategien ble organisert i såkalte utviklingspartnerskap. Tanken var at flere samarbeidspartnere som for eksempel fra offentlig forvaltning, næringsliv eller frivillige organisasjoner gikk sammen om å utvikle ideer, arbeidsverktøy og metoder for å motvirke diskriminerende strukturer (EU Commission 2004/379).

Parallelt med EUs satsning på mangfold og inkludering i arbeidslivet tok integrasjonsminister Ulrika Messing (S) våren 1999 initiativ til et tiltaksprogram der handlingsplaner for mangfold inngår som en del av det å fremme inkludering i arbeidslivet. Målet for handlingsplanene var å øke bevisstheten rundt den kvalitet- og kompetanseheving som politikerne mente kunne nås gjennom økt mangfold. Rekrutteringsarbeidet skulle også ha fokus på dette, og utformes slik at mangfoldsperspektivet ble ivaretatt. Ved den første evalueringen i 1999 viste det seg at 80 % av myndighetene ikke hadde gjort noen innsats, og heller ikke hadde planer om å gjøre noe for å øke mangfoldet blant sine ansatte. Myndighetene fikk fornyet oppdrag, og i 2000 viste evalueringen en mer positiv utvikling. Hver femte myndighet hadde da opprettet handlingsplaner eller en mangfoldspolicy. Noen planer var velstrukturerte og gjennomtenkte, mens andre mer løse i sin utforming (Rönnqvist, 2008). Regjeringen i Sverige la i 2000 frem en handlingsplan, der statsforvaltningen skulle fungere som et forbilde for andre arbeidsgivere hva angår åpenhet og satsning på mangfold (Ds 2000:69).

Med et økende fokus på mangfold, anti-diskrimineringslovgiving og et tettere samarbeid med EU ble svenskene selvkritiske. *"Vi har jobbat fel i alla år!"* sa Mona Sahlin (S), svensk integrasjons- og næringsminister i 2000 (Björvall, 2000). Uttalelsen henviser til den arbeidsmarkedspolitikk som har innrettet seg på å strømlinjeforme ulike minoriteter til å passe inn i malen for den "normale" svenske arbeidskraften. Hun etterlyser et fokus på å endre arbeidsmarkedets evne til å verdsette forskjellighet snarere enn å forandre minoritetene. Mangfoldsideen hadde altså som mål å forene på tvers av grupper og på samme tid favne om både likhet og forskjellighet. Perspektivet skulle motarbeide forestillingen om at enkelte inngår i kategorier som skiller seg fra befolkningen ellers. Samtidig ligger det en forventning i mangfoldstenkningen om å verdsette, og gjerne dyrke, ulikhetene. Dette 'både og' budskapet kan være med på å forklare hvorfor mangfoldsideen så fort vinner popularitet. 'Både og' tilnærmingen bidrar til at det er enkelt å knytte tenkningen til grunnpilarene i den svenske velferdsmodellen på samme tid som den kan virke fornyende. Det var den sosialdemokratiske regjeringen i Sverige som i 2002 gav Diskrimineringskommittén oppdraget om å utrede mulighetene for å utforme en mer effektiv og heldekkende diskrimineringslov i tråd med EUs intensjoner. Ambisjonen med å utarbeide en heldekkende diskrimineringslovgiving kan sies å være et resultat av både inspirasjon og pålegg fra EUs side (jf. EUs diskrimineringspakke, Equal-program og EES) på samme tid som 90-tallets utfordringer og intern kritikk i Sverige hadde skapt et behov for nye løsninger.

Mangfoldsidens omfavning av både likhet og ulikhet fremstår altså samlende ved at uansett om man tilhører den ene eller andre siden av skalaen mellom 'universalisme' og 'selektivitet' så vil man kunne finne argumenter som støtter opp om sitt syn. Dermed er det også naturlig at

mangfoldsideen appellerer både til venstre- og høyresiden i politikken. Fredrik Reinfeldt fra Moderaterna viste seg like begeistret for ideen om mangfold som Socialdemokraten, Mona Shalin. Å balansere mellom likhet og forskjellighet er uansett ikke noen enkel øvelse. Moderaterna og deres Allians prøver å finne sin balanse i sitt Valmanifest fra 2006:

Var femte person som bor i Sverige har utländsk bakgrund. Vi vill leva i ett öppet samhälle som präglas av gemenskap och mångfald. En genomgående linje i vår integrationspolitik är att riva hinder och öppna möjligheter. Invandrare ska respekteras som individer och inte betraktas som ett homogent kollektiv.

Det behövs inte mer kontroll eller lägre bidrag för just invandrare, utan en politik som frigör människors inneboende kraft. Det är en politik för större frihet, och för ett samhälle som präglas av gemenskap och samhörighet, där ingen grupp ställs åt sidan eller diskrimineras (Alliansens Valmanifest 2006).

På den ene siden kan man si at Alliansen her er svært tro mot mangfoldsideen og dens ambisjoner om at individet står i sentrum og ikke som en del av en homogen gruppe. På en annen side kan det være problematisk at det i praksis ser ut til at mangfoldsdiskursen viser seg å være en integreringsdiskurs knyttet til innvandrere. For på tross av ambisjoner om at mangfoldsperspektivet favner alle, er det som oftest etniske minoriteter og innvandrere som det snakkes og skrives om når ordet mangfold nevnes i den svenske konteksten. Også i forbindelse med å innføre en heldekkende anti-diskrimineringslov er det etnisitet det fokuseres på.

Krafttag måste tas i kampen mot den etniska bortsorteringen på den svenska arbetsmarknaden. Därför krävs en tydlig, effektiv och samlad lagstiftning mot diskriminering. En gemensam ombudsmannaorganisation införs (Alliansens Valmanifest 2006).

Alliansen fikk regjeringsmakt i 2006 og fortsatte Sveriges arbeid med å utforme en ny anti-diskrimineringslov som skulle erstatte Jämställdhetslagen (1991) og seks andre sivilrettslige lover gjennom (Prop. 2007/08:95) *Et stärkare skydd mot diskriminering*. Den nye loven skulle bidra til å forenkle og håndtere ulike diskrimineringsbrudd. I 2007 kom utredningens konklusjoner, og deres forslag var i samsvar med både EUs og Alliansens ønske om å samle alle grunner for diskriminering og beskyttelsen mot disse i en og samme lov. En ny myndighet – Diskrimineringsombudsmannen (DO) – skulle ha tilsynsmyndighet for å sikre at loven ble fulgt. De gamle ombudsmennene som for eksempel Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering og Handikappombudsmannen ble avvirket. Diskrimineringsombudsmannen skulle ha ansvaret for alle brudd på diskriminering, uavhengig av bakgrunnen for diskriminering. Det nye ombudet skulle også ha rett til å være talsperson for enkeltpersoner som anser seg som diskriminert. Forslagene fra utredningsarbeider ble gjennomført i Sverige i 2008, og trådte i kraft januar 2009 i Lag om ändring i diskrimineringslagen (SFS nr: 2008:567).

Genom förslagen blir likabehandlingsdirektivet (direktiv 76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG), direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG) slutligt genomförda i Sverige (Prop. 2007/08:95).

Målet med en ny diskrimineringslov var å sikre en sterkere beskyttelse mot diskriminering samt å modernisere, forbedre og forenkle tidligere lovgiving på området. Lovstifterne hadde imidlertid nedjustert kravene til de aktive forpliktelsene på arbeidsgiversiden, noe som kan sees på som en politisk kontroversiell endring (Fransson & Norberg, 2007). Den nye diskrimineringsloven oppfordret alle arbeidsgivere, uansett størrelse på bedrift, å gjennomføre et målrettet arbeid for å fremme like rettigheter og plikter. Samtidig ble arbeidsplasser med mindre enn 25 ansatte unntatt fra denne regelen. Kartlegging og analyse av lønnsforskjeller skulle bedriften gjennomføre hvert tredje år i følge den nye diskrimineringsloven. I følge den forrige diskrimineringsloven var dette pålagt alle bedrifter å gjennomføre hvert år. I den nye loven reduseres dette tiltaket altså til å gjelde hvert tredje år på samme tid som bedrifter med mindre enn 25 ansatte fritas fra dette pålegget. (Göransson, Håkan-Flemström & Slorach, 2011). Fra ulike remissinstanser kom det også frem kritikk i proposisjonen rundt hvordan deres forslag samstemte med de internasjonale konvensjonene og diskrimineringsloven. Grunnen til dette var at regjeringen kun hadde valgt å ta inn de sju grunnene for diskriminering som komiteen hadde foreslått, og ikke en mer generell tilnærming. Regjeringens bedømming i (Prop. 2007/08:95) viser at de til dels imøtekommer denne kritikken:

Därmed är dock inte sagt att antalet diskrimineringsgrunder på sikt måste vara just dessa sju. Regeringen kan konstatera att Diskrimineringskommitténs förslag omfattar just dessa diskrimineringsgrunder och att det därmed inte nu finns tillräckligt underlag för att bedöma lämpligheten av att införa fler grunder eller en öppen lista i lagstiftningen. På sikt kan det emellertid vara av intresse att undersöka om det är lämpligt och möjligt att utforma ett generellt och heltäckande diskrimineringsförbud med utgångspunkt i principen om alla människors lika värde och rättigheter.

Vurderingen peker i retning av at regjeringen og Reinfeldt, i et fremtidsperspektiv, er åpne for å trekke mangfoldsideen lengre med et særlig fokus på individet fremfor grupper. Dette er i tråd med den kritikk som reises mot mangfoldsstrategiens fortsettelse av å kategorisere. Altså den kritikk som peker på at «vi er alle like ulike, men noen er mer (u)like enn andre». På samme tid som mangfoldtenkningen vinner et bredt politisk terreng i Sverige, finnes det altså også kritiske røster mot denne strategien for et mer inkluderende og effektivt arbeidsmarked. Til grunn for mangfoldsbegrepet ligger en grunnleggende antakelse om at de primære forskjellene som alder, etnisitet, kjønn, funksjonshemming og seksuell orientering systematisk påvirker menneskers livserfaringer og identitet, og at det slik skapes en grunn for gruppens kollektive identitet. Mangfoldsperspektivets budskap er fremfor alt å arbeide for en blandet representasjon av alle disse bakgrunner og erfaringene, og at dette i seg selv er verdifullt for samfunnet generelt – og i arbeidslivet spesielt. Det er antakelsen om at visse identiteter skal være koplet til særskilte erfaringer og verdensoppfatning som kritikerne forkaster. Kritikerne understreker at mennesker ikke har en identitet, men flere – og at identitet dessuten er ikke-statiske og samtidig kontekstavhengig. Mangfoldighetsperspektivets problem, mener de, er at det bidrar til en oppfatning om at forskjeller mellom mennesker er noe naturlig og statisk. Slik institusjonaliseres ”vi” og ”dem” tenkningen, også med et mangfoldsperspektiv. Paulina De los Reyes (2000) sier det slik:

Därför kan man säga att diskursen om mångfald i grunden är en diskurs inom ett olikhetsparadigm. En diskurs där olikheter mellan människor är en premiss och

utgangspunkt for att formulera en strategi, men aldrig något som behöver prövas eller ifrågasättas.

Fredrik Reinfeldt på sin side peker seg ut til å være en tydelig tilhenger av en mangfoldstenkning som har mange fellestrekk med den amerikanske samfunnsstenkningen, og støtter opp om å hylle ulikhet:

Sverige ska vara ett öppet samhälle, där olikheter och mångfald bejakas och där människor själva får fatta de avgörande besluten om det som rör deras liv. Den mångfald som finns i vårt land berikar vårt samhälle, genom människor med olika erfarenheter, härkomst och kulturell och religiös identitet (Alliansens Valmanifest 2006).

I valgkampen 2014 spilte Reinfeldt ofte sin visjon av Sverige i land som USA og Storbritannia. I et intervju med den danske Politiken snakker han om 'smältdegeln' og 'mångfaldssamhället' (Karlskov, 06.12 2014):

«Utgångspunkten är att jag har ett ansvar för att skapa bästa möjliga samhälle så att människor får möjlighet att växa, stå på egna ben. Det är min övertygelse att ett samhälle byggt på mångfald är det bästa samhälle man kan skapa. Människor som kommer från olika ställen skapar en smältdegel som bygger på att vi ska lära oss att tolerera och leva med varandras olikheter. I ett sådant samhälle tror jag att man får ett spännande liv. Innovativt och bra. Därmed markerar jag också mot dem som tycker att tryggheten ligger i att vi är likadana, ska vara homogena och hålla dem som är annorlunda utanför. Det är den viktiga utgångspunkt som har fört Sverige till slutsatsen att vi ska vara öppna för omvärlden.»

Her kommer det tydelig frem at Reinfeldt identifiserer seg selv og sitt parti som en del av Sveriges tradisjon som fredsnasjon med åpne grenser. Han viser også at han er tilhenger av en mangfoldside som ser på forskjellighet som en ressurs som beriker samfunnet.

«delar av USA är värda att spegla sig i, och att en stad som New York eller de amerikanska kuststaterna är "fascinerande" därför att de bygger på en grundidé om att människor har kunnat komma från olika ställen.» (Karlskov, 06.12 2014).

Reinfeldt fremhever samtidig et sterkt individfokus når han snakker om mangfold, og stiller seg i tillegg åpen til at diskrimineringsforbudet kan utformes mer generelt. Denne individfokuserte tenkningen møter imidlertid også kritikk. For mens noen advarer mot en fortsatt stereotypisering av minoriteter peker andre på faren for at mangfoldstenkningen fjerner fokus fra diskriminering og individualiserer problemene (Wrench, 2007). I mangfoldighetens bredeste betydning heter det at alle er forskjellige, og som Foldy (2002) bemerker: "From this perspective the isolation of African Americans within a work team is no different from marginalizing someone with a moustache" (Kamp & Hagedorn-Rasmussen, 2004). Man kan med andre ord risikere at alvorlige problemer mister oppmerksomhet. Samtidig kan den sterke betoningen av individet også bidra til at den byrde det er å bli diskriminert blir tyngre. En videre konsekvens kan være at den kollektive bevissthet som kan sette makt bak krav om likestilling svekkes. Når alle er forskjellige fra andre, kan det i sin ytterste konsekvens bety at ingen kan påberope seg et særlig behov for støtte og særbehandling (Hagedorn-Rasmussen & Kamp, 2003). Motsatt kan det argumenteres for at et særskilt fokus på en

bestemt form for diskriminering, også kan bety at andre diskrimineringsgrunnlag stilles i skyggen. Problemet med denne kritikken kan sies å være at den ikke kommer med alternativer for hvordan diskriminering og ekskludering skal bekjempes. Identitet er mer et relativt enn et absolutt fenomen. Å sette mennesker i grupper er alltid en vanskelig øvelse som bør håndteres med forsiktighet. Kategorisering er sosiale konstruksjoner, men samtidig er det vanskelig å forestille seg at disse konstruksjonene skulle opphøre kun for at mangfoldighet er en politisk strategi. Mer interessant kan det derfor være å undersøke i hvilken grad et helhetsperspektiv innvirker på den praktiske politikken, samt hvilke konsekvenser ulike syn på integrasjon, integrasjonspolitik, inkludering og inkluderingspolitikk får for de virkemidler og strategier som tas i bruk.

Intervjuet med Fredrik Reinfeldt i Politiken (Karlskov, 06.12 2014) kom i kjølvannet av debatten om det økende antallet innvandrere som kommer til Sverige og landets integreringsverktøy. I den forbindelse blir han spurt om det store antallet flyktninger og innvandrere som Sverige tar imot påvirker det svenske samfunnets evne til å skape god integrering. På dette svarer Reinfeldt følgende:

«Nej, det är jag inte alls säker på. Jag tror att integrationen underlättas om det från början finns många människor i landet som har gjort samma resa. Det är lättare att komma från Syrien till det svenska samhället om det redan finns några som har gjort det tidigare. Då finns det landsmän som så att säga hjälper till med integrationen. De utformar ofta sin egen etniska arbetsmarknad, som många talar om. Vi ser syrier som blir arbetsgivare. Somalier och irakier. Det finns tvärtom mycket som talar för att det snarare hjälper integrationen om det är en högre andel från andra länder som är här från början».

I både Norge og Danmark avviser stort sett alle politikere å utforme asylpolitikken etter en svensk modell. I 2014 kom det rundt 100.000 asylsøkere til Sverige, og under Reinfeldts regjeringstid har Sverige vært det landet i EU som helt klart tar imot flest asylsøkere og flyktninger. Politikens journalist lurer derfor på om Sverige ikke snart må sette en stopper for den store innvandringen.

«Ja, så är det. Men det väcker ju en annan fråga. Vad betyder tillräckligt? Är Sverige fullt? Är Norden fylld? Är vi för många? Vi är 25 miljoner som bor i Norden. Jag flyger ofta omkring över det svenska landskapet. Det rekommenderar jag andra att göra. Det är oändligt mycket mark och skog. Det finns mer plats än man kan föreställa sig. De som säger att landet är fullt måste ju visa var det är fullt.»

Reinfeldt blir også spurt om hvordan han stiller seg til den danske integrasjonspolitiske føringene som for eksempel å høyne terskel for opphold gjennom en innstramming i tilknytningskrav som for eksempel med at begge parter i et ekteskap må være minst 24 år for å få oppholdstillatelse. Til dette svarer Reinfeldt kort og avvisende: *«Den regeln har vi inte i Sverige. Det svaret räcker väl».* Videre kommenterer han den danske regjeringens lovforslag om å gi midlertidig oppholdstillatelse til krigsflykninger som ikke er individuelt forfulgte.

«Så resonerar vi inte i Sverige. Vi tycker snarare att vi genom att tidigt och tydligt ge permanent uppehållstillstånd – och där är Sverige ensamt i EU – sänder en signal om att nu ska du börja ett nytt liv här i landet. Därmed anser vi att man som ny i landet i grunden ska ställa in sig på att stanna kvar. Folk känner sig trygga om de får ett sådant besked. Det

ger dem tillfälle att lära sig svenska. Man arbetar mer med att komma in i det här samhället. Om beskedet är att man bara är här tillfälligt och endast får besked en gång om året, då ställer man in sig mentalt på det och blir nervös av ovissheten. Man blir osäker på om man får stanna kvar. Det är vår erfarenhet.»

Reinfeldt fremstår også som svært åpen mot omverden og mennesker som har behov for beskyttelse i sin sommertale på Norrmalmstorg i Stockholm 16. august 2014. I sin tale ber han det svenske folket om å «*öppna sina hjärtor*». I etterkant av valget kommenterer Reinfeldt sin oppfordring slik:

«Många ska ha bostad inom kort. Skolorna ska fungera i de kommuner där riktigt många barn börjar. Hur klarar vi att på kort tid föra in så många i det svenska samhällslivet? Med uppmaningen till svenskarna att öppna sina hjärtan ville jag säga att det nu handlar om att följa vår tradition. Världen är orolig just nu. Det kommer många till Sverige. Låt oss visa att vi är förberedda på det. Och i den bemärkelsen öppna våra hjärtan. Det var det jag försökte sammanfatta.» (Karlskov, 06.12 2014).

Fra venstresiden i den svenske politikken, og også fra kritiske røster i media, ble Reinfeldts uttalelse om at det svenske folket måtte «*öppna era hjärter*» ikke oppfattet som en humanistisk og fin gest til Sveriges nye landsmenn. Tvert imot mente de at dette handlet om en strategisk måte å koble innvandring og kostnader sammen på. De mente at dette gav Sverigedemokratene vind i seilene, og innvandring som problem og byrde ble på et «elegant» vis satt på den politiske dagsorden. Etter valgkampen økte også kritikken mot den fortielse og «politiske korrekthet» som flere mente hadde preget den svenske integrerings og innvandringsdebatten over lang tid. Kritikerne mente at det var på tide å se på hva den politikken Sverige fører har av praktiske konsekvenser. I artikkelen «*Sluta blunda för migrationsutmaningarna*» beskyldte Expressens lederskribent Anna Dahlberg (01.11 2014) riksdagens innvandringspolitiske majoritet for «*att skapa ett parallellt samhälle där nytilkomna försöker hitta vägen runt en stängd bostads- och arbetsmarknad*». En uke senere skrev Svenska Dagbladets politiske redaktør, Tove Lifvendah (09.11 2014), krast i en kommentar med overskriften «*Volymfrågan finns på riktigt*». Hun framholdt at flere og flere av de nyankomne «*växer fast i miljöer som inte är värdiga och som får oss att skämmas över att hjälpen är så eländig*» Det finns, påpekte hun videre, «*många som är stolta över att Sverige gör mer än många andra men som samtidigt anser det orimligt att det ska fortsätta så på obestämd tid.*». Kritikken som blir rettet mot Reinfeldts individfokus og begeistring for ulikhet har mye til felles med innvendingene mot den tidlige mangfoldsfilosofien som lå til grunn for den svenske integreringspolitikken. Altså at samfunnets ansvar og rolle for å legge til rette for inkludering kommer i skyggen av at hver og en er forskjellig og dermed blir sin egen lykkes smed.

8.5 Kampen mot sosial ekskludering og utenforskapet

Mangfold i arbeidslivet, anti-diskrimineringslovgiving og Equal-program er som beskrevet ovenfor nært knyttet til EUs arbeidsmarkedsstrategi. På samme vis er arbeidet med mangfold, inkludering, likestilling og deltakelse i Sverige, og for øvrig i de andre skandinaviske landene, uløselig knyttet til landets utforming av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk. Aktiveringspolitikk er en av grunnpilarene i den skandinaviske modellen. Politikken har som mål å bryte avhengigheten av

velferdssystemene gjennom å øke arbeidsevne, gi insentiver for arbeid og fremme deltakelse og sosialt medborgerskap. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har altså vært, og er fremdeles, et svært viktig verktøy for å bekjempe sosiale problem og at mennesker havner utenfor arbeidslivet. To faktorer som ansees som velferdsstatenes store utfordringer, og som også sees på som en hindring for en positiv økonomisk utvikling.

I kapittelet om de internasjonale strømningene utover 1990-tallet og inn i 2000 ble det satt fokus på hvordan deltakelse i arbeidslivet fikk særlig oppmerksomhet både gjennom mangfoldsideen, utviklingen av anti-diskrimineringslovgiving og den tredje vei politikk. Clinton og Blair satte fokus på at deltakelse i arbeidslivet var selve medisinen mot fattigdom, sosial utestengelse og en velfungerende økonomi. Europas og Sveriges største problem på 90-tallet har vært arbeidsledighet, mens USAs store problem har vært kjennetegnet av økende ulikhet og fattigdom (Huo, 2009). Høye sosiale utgifter og skatter for arbeidsgivere, samt rigide lønninger og omfattende rettigheter i arbeidslivet kan bidra til at det å ansette arbeidere blir svært kostbart og gjør arbeidsmarkedet ufleksibelt. USAs såkalte «*jobb-mirakel*» i 1980-årene, ledet av Reagan, tok i stor grad bort de strukturene som regulerte arbeidslivet med den begrunnelse at de var til hinder for deltakelse (Hills, 1998). Kritiske røster i den europeiske konteksten har argumentert for at «*the American way*» er for brutal og har for store sosiale kostnader i form av polarisering og fattigdom (Byrne, 2005; Powell, 2000). En alternativ strategi som har blitt mer akseptert ut fra et sosialt Europa perspektiv er en velferdsstat som gjør *sosiale investeringer*. Det vil i korte trekk si at staten avregulerer og gjør arbeidsmarkedet mer fleksibelt, men på samme tid investerer i aktivitet og utdanning for at folk lettere skal kunne omstille seg og være rustet til å delta i arbeidslivet (Morel, Palier & Palme, 2012). Som jeg kommer nærmere inn på i delkapittelet om arbeidslivsregulering har EU legitimert sine anbefalinger om å avregulere arbeidsmarkedslover med begrunnelse om å styrke innsatsen for sosial investering og bidra til økt *employability* (jf. 7.5, EES). Å investere sosialt og samtidig ha et fleksibelt og omstillingsdyktig arbeidsmarked er ikke nytt tankegods i en skandinavisk sammenheng. Honnørord i EUs arbeidsmarkedsstrategier som *social investment* og *life long learning* kan spores tilbake til Olof Palmes visjoner for den svenske velferdsmodellen og landets arbeidsmarkedspolitik. Allerede på slutten av 1960-tallet snakket Palme om '*Life long education*', eller '*livslångt lärande*' på svensk (Berggren, 2014). Ut fra Blairs tredje vei tenkning og EUs visjoner er en sosial investeringsstat et land som satser på aktiv arbeidsmarkedspolitik som får mennesker tilbake i arbeid, legger til rette for at hushold kan kombinere arbeid- og familieliv og utdanner befolkningen etter de evner som velferdsstaten etterspør (OECD, 2006). Velferdsstaten investerer med andre ord i sine menneskelige ressurser for å stå bedre rustet i den internasjonale konkurransen. En sosial investeringsstat kan slik lett forveksles med filosofien og logikken som ligger til grunn for den tradisjonelle skandinaviske samfunnsmodellen. Som jeg kommer ytterligere inn på i landkapittelet om Danmark har interessen for utformingen av den skandinaviske arbeidsmarkedspolitikken vært stor både fra Tony Blair (New Labour) i Storbritannia og fra EUs side. På mange måter har nettopp Skandinavias tilnærming til velferds- og arbeidsmarkedspolitik fungert som manual for å stake ut en tredje vei filosofi. Det er nettopp i skjæringspunktet mellom universelle standardløsninger og mer fleksibilitet og individuell frihet at den skandinaviske modellen har blitt formet. Dette illustrerer at politisk læring og reisende ideer aldri er en enveisprosess, men veksler gjerne frem og tilbake i tid og mellom ulike kontekster (Dolowitz og Marsh, 2000). Det er flere reelle likheter mellom EUs arbeidsmarkedsstrategi, tredje vei filosofien og den idealtypiske skandinaviske modellen både på det diskursive og filosofiske plan. Samtidig

har begrepene blitt fylt med nytt innhold, og det er blitt tilført både nye strategier og virkemidler i mer eller mindre familiære begrep i den skandinaviske konteksten. Slik blir det tydelig at ideene er i stadig utvikling og 'samme' ide kan ha forskjellige uttrykk til forskjellige tider og i ulike kontekster (Bonoli, 2007; Evans & Davies, 1999).

I slutten av 80-tallet lanserte EU-kommisjonen '*social exclusion*' som begrep i forbindelse med sitt andre fattigdomsprogram, og i 1990 startet EU sin kamp mot sosial ekskludering. Maastrichtavtalens sosiale protokoll fra 1992 og Lisboaavtalens åpne samordning av nasjonal politikk fra 2000 regnes også som milepæler i EUs arbeid med sosial inkludering/ekskludering. I Storbritannia ble det også rettet oppmerksomhet til sosial ekskluderingsbegrepet i forlengelsen av EUs søkelys på temaet. Likevel var det ikke før New Labour regjeringen overtok makten i 1997 at det ble utarbeidet en overordnet strategi i kampen mot sosial ekskludering (Levitas, 2005). Tony Blair og New Labour knyttet store deler av sin fornyingsprosess gjennom den tredje vei, rundt ideen om kampen mot sosial eksklusjon, behovet for sosial investering og arbeid for velferd (aktiveringspolitikk). I Sverige var altså dette en allerede vel etablert praksis, og mye av grunnen til at velferdsmodellen i all hovedsak var blitt karakterisert som en suksesshistorie med fleksibel arbeidskraft og rask omstillingsevne (Esping-Andersen, 1990). Blairs kamp mot sosial ekskludering sammenfalt med Amsterdam-avtalen og Storbritannias økende involvering i utforming av EUs felles sosialpolitikk. Det er utarbeidet flere indikatorer på hva som inngår i det å være ekskludert der arbeidsmarkedstilknytning fremstår som den mest sentrale. Samtidig knyttes også for eksempel lavt utdanningsnivå, helseproblem, og svake nettverk inn i begrepet (Byrne, 2005). Atkinson og Da Voudi (2000) beskriver tre element som kjennetegner diskusjonen om sosial ekskludering:

- 1) *Relativitet* – at ekskludering skjer i relasjon til en spesifikk kontekst, i tid og rom
- 2) *Agens* – ekskludering impliserer en handling, med aktører
- 3) *Dynamikk* – ekskludering inngår i et lengre forløp der en tilfeldig situasjon kan inngå i mer langsiktige framtidsutsikter

Béland (2007) argumenterer for at begrepet sosial ekskludering har en sterk biografisk mening. Det vil si at begrepet refererer til en personlig opplevelse av sosial og økonomisk isolasjon relatert til arbeidsløshet, diskriminering og andre sosiale problemer. Videre fremhever han at sosial eksklusjon er basert på en horisontal metafor som fokuserer på mennesker som "*innenfor*" eller "*utenfor*" i kontrast til en tradisjonell vertikal modell hvor fokus var mer rettet mot "*opp*" eller "*ned*" i forhold til klasse og inntektsstrukturer. Béland (2007) mener med dette at fokus på klasse, struktur og økonomiske forskjeller har kommet i skyggen av mer individuell opplevelse av å være innenfor eller utenfor. Diskursen om sosial eksklusjon kan dermed være med på å legitimere mer liberale reformer flagget som nasjonal solidaritet og medborgerskap. Sosial ekskludering er altså ikke bare et begrep som refererer til et sett av sosiale og økonomiske problemer, det er også en betydningsfull politisk og normativ diskurs i forhold til velferdsstaten og de reformer som sees på som nødvendige for å forandre sosiale og økonomiske forhold. Slik er også diskursen om sosial eksklusjon en del av "*den sosiale konstruksjonen av behovet for reform*" (Cox, 2001). Adoptering av innarbeidede ideer og ord som kjennes igjen fra en annen kontekst kan bidra til å få frem et tydelig budskap, på samme tid som det kan virke forvirrende når gamle begrep fylles med nytt innhold. For å illustrere hvordan tradisjonelle ideer får nytt innhold er det interessant å følge Fredrik Reinfeldts og Moderaternas fornyingsprosess. Nya Moderaternas politikk, i samarbeid med

sin Allians, blir også styrende for Sveriges veivalg i arbeids- og velferdspolitikken fra 2006 til 2014. Dette er formende år hvor ideene som vokste frem i den internasjonale konteksten utover 90-tallet får sitt svenske uttrykk. På denne måten kan ideene knyttet til mangfold i arbeidslivet, kampen mot sosial ekskludering og arbeid for velferd kobles sammen med de endringer som gjøres i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken utover 2000-tallet både på et filosofisk, programrettet og politisk nivå (Schmidt, 2010).

Moderaterna opplevde et kraftig nederlag under riksdagsvalget i 2002. De fikk kun 15,2 % av stemmene, og hadde ikke fått lavere oppslutning siden 1973. Det ble satt spørsmålsteget ved partiet og deres politikk både fra egne medlemmer og kritikere utenfra. Det var på tide å gjøre noen gjennomgripende endringer, og i 2003 ble Fredrik Reinfeldt ny partileder i Moderaterna. Med dette startet en intensiv fornyingsprosess av partiet (Forstorp & Palmer, 2006). Blairs strategi og arbeid med fornyelsen av Labour til New Labour fremsto som en suksesshistorie for den nyinnsatte lederen. Reinfeldt og partiets kommunikasjonsansvarlige, Per Schlingmann, oppfattet dette som en oppskrift verdt å adoptere. At Reinfeldt var inspirert av Blair i denne prosessen kom tydelig frem under hans første besøk hos Storbritannias statsminister i Downing Street. Etter besøket ble han intervjuet av avisen Sydsvenskan der han uttrykte en stor beundring for Blair og hans fornyingsprosess av sitt Labour parti.

-Blair lärde oss att förstå att väljaruppdraget är större än partiet, han visade på vad som behövs för partiförnyelse (Ramberg, 06.03 2007).

Dette kan kanskje virke overraskende siden Moderaterna tilhører høyresiden i politikken og slik sett skulle hatt mer ideologisk til felles med de amerikanske republikanerne og britiske Tories. Likevel er det Blair og New Labour som Reinfeldt peker ut som sine politiske forbilder i intervjuet. Bill Clinton er også et forbilde som Reinfeldt har trukket frem ved flere anledninger. Dette kan være en indikator på at Demokratene i USA og Labour i Storbritannia har trukket mer i retning av en høyreside-politikk og at Moderaterna på sin side har trukket mot venstre i politikken (Forstorp & Palmer, 2006). Men det kan også forklares ut fra en antagelse om at såkalt venstreside-politikk i liberale velferds kontekster som USA og Storbritannia kan være nært overførbart til en høyreside-politikk i en svensk velferds kontekst.

Per Schlingmann, partisekretær i Moderaterna fra 2006 til 2010, beskrives ofte som en av strategene bak Nya Moderaterna. Han hadde ansvaret for kommunikasjonen til partiet og var svært opptatt av retorikk og presentasjon. Moderaterna skulle alltid ha mennesket i sentrum, i så vel retorikk som i symbolikk. Hvordan Moderaterna skulle fremstå i offentligheten var nøye gjennomtenkt ned til minste detaljnivå. Det ble utarbeidet strenge retningslinjer på hvilken skrifttype som skulle brukes, valg av papirtype til trykksaker, fargebruk og uttrykk på logo. Den nye logoen ble gjort om fra blå til lyseblå med «nya» i håndskrifttype farget oransje. Reinfeldt gikk også ofte i oransje slips på blå eller hvit skjorte. Valgmanifestet til Alliansen kom også ut med oransje forside. I 2004 oppsto den såkalte oransje-revolusjonen i Ukraina. Oransjefargen ble i den forbindelse brukt for å symbolisere reform, nytenkning og var samtidig en nøytral farge med hensyn til politisk retningsvalg og historie. Det kan tenkes at Reinfeldt, Schlingmann og Nya Moderaterna var inspirert av denne symbolikken da de utformet sin nye logo og uttrykksform. På grunn av den politiske nøytraliteten kunne oransje også fungere som et symbol på en tredje vei med nye løsninger på tvers av den tradisjonelle høyre-venstre akse i politikken. Dette er eksempel på

hvordan symbolikk, bilder og metaforer brukes i å formidle politiske budskap. Innrammingen av politikk har alltid hatt mye å si, men bevisstheten rundt dette har økt med årene. Ved å undersøke hvordan Nya Moderaterna utformet sitt materiale i valgkampen kan også endringer i politikken identifiseres. Kommunikasjonsansvarlige, Per Schlingmann, laget også en liste over ja- og nei-ord som representantene for partiet skulle benytte seg av i den offentlige samtalen. Blant annet var det viktig å si: *Förbättra – inte förändra, Det ska löna seg att arbeta – inte sänka ersättningsnivån, Mångfald – inte privatisering, Människor får bestämma själva – inte välja själva, Nya jobb – inte riktiga jobb, Människor som saknar jobb – inte arbetslösa, Utanförskap – inte segregation* (Schlingmann, 2006).

Språket har alltid vært viktig i politikk og valgkamper. Tradisjonelt har språket blitt brukt for å markere avstand til valgmotstanderne. Nya Moderaternas strategi var motsatt.

Vi har en positiv syn på Sverige – ett land med fantastiska möjligheter – och vi fokuserar på hur ett bra land kan bli bättre. Det innebär att vi som moderater fokuserar på vad vi vill åstadkomma, inte först och främst på vad som är fel med andra partiers politik (Schlingmann, 2006).

Det nye i retorikken til Nya Moderaterna var at i stedet for å fjerne seg fra en sosialdemokratisk diskurs, så favnet de om den og gjorde den til sin egen. På denne måten kunne partiet appellere til dypt rotfestede verdier i det svenske samfunnet, og den skandinaviske velferdsmodellen. Samtidig utviklet partiet de velkjente begrepene og fylte dem med nytt innhold, som i en *'process of bricolage'* (Douglas, 1986). Denne strategien gir politisk handlingsrom ved at den tilbyr velgerne et kjent veikart på samme tid som partiet kan peke på nye retninger innenfor det diskursive skjemaet. Et illustrerende eksempel på en slik strategi er da Nya Moderaterna utnevnte seg selv til å være 'det nye arbeidspartiet' i valgkampen 2006. Valgmanifestet som de utarbeidet sammen med Allians för Sverige hadde også en sosialdemokratisk assosiert tittel: *«Fler i arbete – mer att dela på»*. Samtidig understreket Alliansen at deres valgmanifest nettopp var en motsats til Sosialdemokraternas *«stönadsmanifest»*. Også i bilder spilte Nya Moderaterna på tradisjonell sosialdemokratisk politikk. Som et alternativ til den knyttede neven, et symbol på fagforening og arbeiderkamp, ble det utformet en åpen hånd. Dette skulle symbolisere at Moderaterna var åpne for noe nytt, ikke konflikt.

I alla tider har en knuten hand symboliserat arbetarnas kamp. I vårt fall använder vi däremot en öppen hand för att symbolisera öppenheten för något nytt, inte en konflikt (Schlingmann, 2006).

På samme tid lanserte partiet et nytt begrep og en ide om det såkalte voksende *»Utanförskapet»*. Problemformuleringen som Nya Moderaterna og Alliansen gikk til valg på var at for mange mennesker sto utenfor arbeidslivet. Nå var det altså tid for maktskifte, og for å gi Alliansen oppgaven med å bryte det stadig økende *«utanförskapet»*.

Över en miljon människor står utanför arbetsmarknaden. Trots högkonjunktur råder massarbetslöshet i Sverige. Inte i någon högkonjunktur i modern tid har så många människor stått utanför som i dag (Alliansens Valmanifest 2006).

Begrepet utenförskap har blitt beskrevet som en «*retorisk fullpoängare*», særlig etter at Fredrik Reinfeldt brukte dette i en TVsendt debatt med daværende statsminister Göran Persson. Reinfeldt anklaget her Socialdemokraterna for å la 1,5 million svensker leve i «*utanförskap*» og finansiere dette ved å høyne skattene for vanlige folk (Björkemarken, 2014). Da Alliansen overtok makten i oktober 2006 ble det å få flere i arbeid og ‘*att bryta utanförskapet*’ fremhevet som den nye regjeringens fremste målsetning og oppgave.

Fler människor som kan och vill arbeta ska också ha möjligheter att försörja sig genom eget arbete, och få uppleva arbetsglädje och arbetsgemenskap under trygga villkor. Regeringens övergripande mål är att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag och att därigenom bryta utanförskapet (Reinfeldt, Regeringsförklaringen 06.10 2006).

På denne måten klarte Reinfeldt å sette agenda i den svenske valgkampen. Han fikk anledning til å definere det svenske samfunnets ‘*pressing problem of the moment*’ (Kingdon, 1995). Ut fra dette kunne Alliansen argumentere for behovet for å tenke nytt og endre de politiske rammene i arbeidsmarkedspolitikken.

Utanförskapsbegrepet refererer til mye av det samme som sosial eksklusjon. Samtidig er det et svensk ord som mangler en direkte engelsk oversetting. Det er altså skrevet svært mye mer litteratur om sosial eksklusjon enn det er om utenförskap. Sosial eksklusjon er også knyttet til andre kontekster enn den svenske, og dermed er ikke nødvendigvis kjennetegn og innhold direkte overførbart til en svensk kontekst. Dette er imidlertid det som kjennetegner enhver ide på reise gjennom ulike land og kontekster, uavhengig om de kan direkte oversettes eller ikke. Fra å være et mer sammensatt begrep i en internasjonal EU kontekst mener Alm, Bäckman, Gavanoas og Kumlin (2010) at Nya Moderaternas definisjon på utenförskap skiller seg ut ved at den ensidig knyttes til ordinært lønnsarbeid. Dette mener de begrenser begrepet og ideen i den svenske sammenhengen da sosial eksklusjon er et begrep som snakker om flere samfunnsarenaer og ulike dimensjoner knyttet til disse. Ved kun å rette oppmerksomheten til om mennesker er innenfor eller utenfor arbeidslivet mener de fokus på hvordan enkeltdele i samfunnet hører sammen kommer mer i skyggen. Samtidig var intensjonen bak å lansere begrepet utanförskap at det er flere som står utenfor arbeidsmarkedet enn de som er registrert arbeidsløse. Begrepet ble utarbeidet med inspirasjon fra Blair og EUs kamp mot sosial ekskludering, på samme tid som det skulle markere en avstand og kritikk til den sosialdemokratiske arbeidsmarkedspolitikken. Ut fra et slikt perspektiv representerer også utenförskapsbegrepet en utvidelse av den arbeidsmarkedspolitiske tenkningen. Det var en ny måte å formulere arbeidsløshetsproblemet på, og var en måte å understreke at arbeidsløshet handler om flere aspekter og er et mer omfattende problem enn de registrerte arbeidsløse som fremkommer i statistikken. Dermed kan det også argumenteres for at utanförskapsbegrepet har flere likhetstrekk med sosial ekskludering på tross av at det i all hovedsak er knyttet til arbeidsmarkedspolitikken. Det må også legges til at selv om sosial eksklusjon teoretisk spiller på flere dimensjoner viser begrepet seg i praksis å være forbundet med push og pull faktorer knyttet til deltakelse i arbeidslivet også i den internasjonale konteksten (jf. kap 7).

Alliansen definerte altså over en million svensker til å stå utenfor arbeidsmarkedet og dermed som en del av Sveriges utanförskap. Dette var et grep for å sette problemet med å få folk i arbeid på spissen. Det kan også sies å være en måte å overdimensjonere problemet på, og dermed skape et

inntrykk av at Sverige måtte handle raskt for å unngå en katastrofal utvikling med massearbeidsløshet. Hvem som skal defineres som utenfor arbeidslivet kan imidlertid diskuteres (jf. kap 2). At mennesker som har en trygg arbeidstilknytning og er sykemeldt en kortvarig periode regnes som en del av et utanförskap har for eksempel blitt kritisert, det samme gjelder for unge mennesker som studerer (Björkemarken, 2014). Studier av sosial ekskludering, inkludering og utenförskap blir ofte en øvelse i å identifisere indikatorer og kriterier på hvem som regnes som utestengt og hvilke nivåer som bestemmer hvem som skal regnes inn. Internasjonale organisasjoner som OECD og IMF har satt opp ulike retningslinjer som bør ligge til grunn for å kunne gjøre politiske målsetninger målbare. IMF understreker at målene bør være veldefinerte, transparente, adekvate, konsistente og enkle. Det er altså av avgjørende betydning at de mål som settes for politikken er tydelig definert. Målene bør være spesifikke, målbare og tidsavgrenset. For at målene skal være styrende for politikken bør de også kunne følges opp ved tydelig dokumentasjon og tilgjengelig informasjon. Alliansen har flere ganger høstet kritikk fra ulike hold om at de er for utydelige med hva de mener med *utanförskap* og hvilken definisjon som ligger til grunn for begrepet. Kritiske spørsmål som har blitt stilt er for eksempel: Hvem befinner seg i utanförskapet, hvor stort er det og hvordan skal man registrere og måle dette? Særlig sterk var kritikken fra Riksrevisionen (2008), der regjeringen ble oppfordret til å rydde opp i sin forvirrende og lite målevennlige begrepsbruk. Til dette svarte finansminister, Anders Borg, i en riksdagsdebatt:

Regeringens huvudskyfte med utanförskapsbegrepet är därför att belysa att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. För många kan dessa problem till och med vara allvarligare än situationen för de arbetslösa. Utanförskapet är således ett samlingsbegrepp för ett allvarlig samhällsproblem och låter seg inte kvantifieras med en enda storhet. Utvecklingen på arbetsmarknaden måste därför bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder (Finansminister Anders Borg, Interpellation 2008/09, sitert i (Björkemarken, 2014).

Det kan imidlertid argumenteres for at Nya Moderaterna og Alliansen kunne ha noen fordeler ved å ha en løs og uklar definisjon av utanförskapsbegrepet utover at det er komplisert å kvantifisere i et mål. Siden utanförskap, og hvem som inngår i dette, kan tolkes på mange måter kunne det også trekkes frem ulike tall og mål etter hvilken situasjon partiene skulle forsvare eller fremheve som problematisk. For eksempel kunne utanförskapet da lett gjøres mindre når det ble satt fokus på effekten av regjeringens innsats for å øke deltakelse i arbeidslivet, og motsatt, blåses opp når regjeringen trengte argumenter for å gjennomføre upopulære innstramminger i stønadsordninger.

I den svenske statistikken har heltidsstuderende som søker arbeid tidligere blitt regnet som studerende og dermed ikke inngått i arbeidskraften. Regjeringen Reinfeldt besluttet imidlertid i 2007 at denne gruppen skulle defineres som arbeidsløse. Beslutningen ble i praksis gjennomført fra januar 2008 (Lundgren et al., 2008). Arbeidsløshetsstatistikken kan dermed sies å være misvisende med hensyn til at den vil slå ut med en stor andel unge arbeidssøkere som i realiteten har fullt studieprogram å fylle dagene med. Men statistikken vil like fullt være med på å understreke at arbeidsløshet et større og mer påtrengende problem enn det var tidligere. Dette støtter opp om behovet for reform og kan legitimere drastiske tiltak for å få bukt med problemet. At det er ungdomsarbeidsløsheten som øker bidrar også at det kan argumenteres for å ta i bruk «enkle» grep som for eksempel innstramminger i stønadsordninger og utvidelse av midlertidige ansettelser, mer

enn kompliserte hjelpetiltak og velferdsreformer. De fleste kan enes om at ungdom bør være i aktivitet, og at det er om å gjøre at de får erfaring og kan vokse seg inn og oppover i arbeidslivet. At fokuset ikke rettes mot individer og grupper med mer sammensatte problemer forenkler altså både debatten og gjennomføring av tiltak. Samtidig med at arbeidsløshet, passivitet og lediggang slår sterkere ut i statistikken vil en stor andel av de heltidsstuderende som søker arbeid bli regnet inn i arbeidsmarkedspolitiske utdanningstiltak. På denne måten vil også myndighetenes arbeidstiltaksarbeid virke mer imponerende enn det kanskje i realiteten er ved at så mange deltar i utdanningstiltak som skal kvalifisere for arbeidslivet.

Alliansens valgmanifest for 2006 var i det store og hele viet til å øke deltakelsen i arbeidslivet. Deres mantra var størst mulig deltakelse og inkludering. Denne strategien skulle oppnås ved at individet skal få mulighet til å ta eget initiativ og gjennom egne anstrengelser ta ansvar for å endre sine liv.

Människor ska ges möjligheter och förväntas ta ansvar, för sig själva och för andra. I vårt Sverige står enskilda individer och familjer starka, och har mer att säga till om... Människors möjligheter att ta eget initiativ och förändra sitt liv genom egna ansträngningar ska öka (Alliansens Valmanifest 2006).

Fokuset på den enkeltes ansvar og egne anstrengelser for å forbedre sine jobbmuligheter blir altså understreket. Dette er en dreining mot et større fokus på den enkelte og deres ansvar for å velge riktig og dermed ta del i de goder som samfunnet har å tilby, mer enn at samfunnet skal legge til rette for at den enkelte skal få tilgang til godene. På denne måten kan det argumenteres for at Nya Moderaternas tilnærming i bekjempelsen av utanförskapet har mye til felles med tenkningen som karakteriserer New Labours, og til dels også Demokratenes, kamp mot sosial eksklusjon. Den britiske og amerikanske aksenten er med andre ord tydeligere enn inkluderingsfilosofien fra den tradisjonelle skandinaviske velferdsmodellen. Ut fra Nya Moderaternas verdensbilde skulle staten legge til rette for at det finnes arbeid, men det er opp til den enkelte selv å bestemme om de vil benytte muligheten, eller ikke. Med dette blir statens rolle mer lik Blairs filosofi om 'to steer, not row'. Myndighetene motiverer på sin side til arbeid gjennom å gjøre velferdsordningene mindre tilgjengelige. På denne måten vil de nå målsetningen om at arbeid blir det mest attraktive valget.

8.6 Arbeidsmarkedsorganisering, sosial sikkerhet og kategorisering

Trygdeordningene, eller socialförsäkringen i Sverige, er som tidligere beskrevet til for å beskytte mot grunnleggende økonomiske risikoer som kan oppstå når innbyggere av ulike årsaker ikke kan forsørge seg selv. Stønadsordningene gir rett til økonomisk bistand ved for eksempel arbeidsløshet, pensjon, ved sykdom eller arbeidsskade. Sykdom og arbeidsevne er imidlertid begreper som, i en velferds- og stønadssammenheng, i stor grad bestemmes av politikk og samfunnsøkonomiske vurderinger. Hvordan man skal bedømme og måle arbeidsevne og kapasitet har for eksempel vært en svært tilstedeværende og aktuell diskusjon i Sverige (Angelov & Eliason, 2014). Videre er også hvordan arbeidsformidlingen best skal kombinere gulrot og pisk et uklart spørsmål. Forskning viser for eksempel at for arbeidsløse som står relativt nær arbeidsmarkedet så kan en pushende arbeidsformidling være et gode. For andre kan en slik tilnærming ha negative effekter og føre til

lavproduktive jobber eller utslagning fra arbeidslivet (Drøpping, 2003). Sett i lys av mangfoldsideen, utviklingen av diskrimineringslovgiving som sosialpolitisk virkemiddel og kampen mot sosial ekskludering eller utanförskap, er det interessant å se på hva som skjer i den politiske praksis. Valg av institusjonell organisering er gjerne et praktisk uttrykk for nye ideer og hvilken «world view» som ligger til grunn for valgene (Campbell, 2002). Videre er også valg og utforming av ulike velferdsordninger en konkretisering av politisk filosofi og program (Schmidt, 2010).

I det en støtteordning reduseres i antall kroner blir det svært tydelig for folk flest at det er endringer og innstramminger på gang i velferdsstaten. Dette var også et grep som et bredt politisk flertall så seg nødt til å gjennomføre gjennom krisepaketet i Sverige på midten av 90-tallet (jf. 8.1). Samtidig finnes det flere måter å endre velferdstilbud på enn kun gjennom lavere utbetaling. Som en reaksjon på 1990-talets kriseår havnet sosiale stønader, trygder og arbeidsledighetsordninger i fokus for flere gjennomgripende reformer. Flere av disse fikk stor betydning både for den enkelte, og for ulike grupper innenfor og utenfor arbeidslivet. I 1997 ble den såkalte «steg-för-steg modellen» innført. Dette var en modell som i syv steg gav forutsetninger for en etappevis økning i mulig arbeid som den trygdede var i stand til å kunne delta i. Dette markerte et skifte i fokus fra et *sykdomsbegrep* og over til et *arbeidskapasitetsbegrep*. En potensiell drivkraft for en slik reform kan være å flytte fokus fra sykdom og menneskelige mangler og over på et mer ressursorientert perspektiv der man konsentrerer seg om hva den enkelte har å bidra med. Normaliseringsreformen, et skifte i fokus mot en relasjonell modell sammen med en relativt offensiv politikk på funksjonshemmingsfeltet på 90-tallet kan støtte opp om en slik tolkning (Tøssebro, 2009). Sett i lys av dette kan en slik reform forstås som et bidrag til å motvirke medikalisering av ulike livsbetingelser. Motsatt kan det tolkes som en tilsøring av reelle utfordringer, og et økt press for å yte med normalarbeidstakeren som målestANDARD.

Utover 2000-tallet ble det også gjennomført en omorganisering innen Arbetsmarknadsverket som innebar at Arbetsmarknadsinstituten opphørte som organisasjonsform. Arbeidssøkende som hadde behov for arbeidsrettet rehabilitering skulle tilbys dette på alle arbeidsformidlinger. Arbetsmarknadsverkets begrunnelse var at en slik ordning ville fremme tilgjengelighet og øke effektiviteten. Videre ble førtidspensionen en del av sjukförsäkringen fra 1. januar 2003. Förtidspension og sjukbidrag byttet navn til sjukerstattning og aktivitetserättning. Det ble imidlertid ikke gjort noen endringer i stønadsnivået. Likevel tydeliggjorde Socialdemokraterna med dette arbeids- og aktivitetstiltaket i den svenske konteksten. I 2005 ble 21 frittstående länsförsäkringskassor (fylkeskontorer) og Riksförsäkringen også erstattet av en ny statlig etat: *Försäkringskassan* (SOU 2012:31). Hensikten var også her å skape en mer effektiv administrasjonen, enklere styring og bidra til at praksis ble mer enhetlig. Det var også en måte å gjøre målgruppen for forskjellige arbeidsmarkedstiltak mer generell, og unngå en ofte kompleks kategorisering av ulike stønadsmottakere. Försäkringskassan skulle ikke selv være en leverandør av rehabiliteringstiltak, men samarbeide med aktuelle instanser som arbeidsgiver, helsetjeneste, sosialtjeneste og arbeidsformidling. Kritikken som ble rettet mot denne omorganiseringen handlet i første rekke om at endringene innebar en uthuling av spesialkompetanse. Lagarbeidet risikerte å forsvinne og spesialistene ble fordelt på de ulike arbeidsformidlingskontorene (Mannelqvist, Karlsson & Järholm, 2016). Finansiell samordning innen rehabiliteringsområdet (Finsam) var et tiltak som skulle bidra til å forhindre en slik fragmentering av kompetanse og tiltak. Finsam gav Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt landsting og kommuner mulighet til å samordne sine

innsatser. Et særlig viktig formål med Finsam var å forhindre at personer med funksjonshemming eller nedsatt arbeidsevne havnet i en gråson mellom myndigheter, samt at ressurser skulle utnyttes mer effektivt på tvers av de ulike myndighetene (SOU 2012:31). Selv om arbeidsmarkedspolitikken er et statlig ansvarsområde i Sverige, så er altså landsting og kommuner også sentrale aktører når det gjelder arbeidsmarkedspolitiske tiltak for å få arbeidsløse i arbeid. De organisatoriske endringene kan sees i lys av de grunnleggende prinsippene rundt en mer menneskerettighetsorientert mangfoldside og ideene rundt full deltakelse som vokste frem under 1990-tallet. I et slikt perspektiv kunne Arbetsmarknadsinstituten oppfattes som en særløsning ved siden av Arbetsförmedlingen. Hovedoppgaven til Försäkringskassan ble altså å samordne medisinske, sosiale og arbeidslivsrettede rehabiliteringstiltak. Og med dette knyttes også båndet mellom velferdsordningene og arbeidslivet tettere sammen. Dermed understrekes målsetningen om at selv ved sykdom og nedsatt arbeidsevne så skal virkemidlene hele tiden rettes mot ny arbeidsdeltakelse.

På tross av Socialdemokraternas understrekelse om at arbeidslinja i velferdssystemet var avgjørende for å få flere i arbeid, var det langt fra tilstrekkelig ut fra Nya Moderaternas perspektiv. 'Det nye arbeidspartiet' og Alliansen markerte derfor avstand til Socialdemokraternas mer milde virkemidler. Alliansen forklarte dette med at de tok et tydelig veivalg for sysselsetting- og arbeidsmarkedspolitikken da de overtok makten i 2006. De anerkjente at offentlig stønad kan være nødvendig i visse perioder, men ønsket å endre vilkårene for å motta slike ytelser. Med andre ord ønsket den nyinnsatte regjeringen å høyne terskelen for å motta stønad, senke stønadsnivået og forkorte tiden slike stønader skal være tilgjengelige.

Arbetslinjen skall tydliggöras i arbetslöshetsförsäkringen. Att det finns en ersättning vid tillfälliga perioder av arbetslöshet bidrar till att människor blir tryggare och vågar pröva nya arbeten. Regeringen avser att tydliggöra arbetslinjen i a-kassan genom att förändra ersättning och villkor i försäkringen. Arbetslöshetsförsäkringen skall bli obligatorisk och omfatta alla som förvärvsarbetar. Det bör vidtas åtgärder för att säkra att de som är arbetsökande står till arbetsmarknadens förfogande. Vi kommer att presentera förslag om att öka egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen (Statsminister Reinfeldt, Regeringsförklaringen, 06.10 2006).

I likhet med New Labour ble 'welfare to work' spydspissen i Alliansens moderniseringsprogram. Gjennom det Alliansen selv kalte en gjenoppretting av arbeidslinja var altså det overordnede målet for en modernisering av velferdsordningene å minske utanförskapet og få flere folk i arbeid.

Ett program för fler jobb i hela Sverige måste göra det mer lönsamt att arbeta och göra det enklare att anställa. Trösklarna in på arbetsmarknaden måste sänkas och en ökad arbetsinsats eller ett större ansvarstagande belönas (Alliansens Valmanifest 2006).

Att minska utanförskapet, som under en lång rad år tillåtit växa sig stort, och få fler i jobb är regeringens övergripande och viktigaste mål (Prop. 2007/08:1).

Drøyt ett år etter at Alliansen overtok makta i 2006 var mange av deres mål og ambisjoner allerede iverksatt. Reformene som presenteres kan sammenfattes slik:

- Jobbskatteavdrag for å øke arbeidstilbudene «Jobbskattavdraget»
- Innstramning i arbeidsløshetsstøtten
- Målrettede tiltak til særlige grupper gjennom ulike former for anstillningsstøt og nedsättning av arbeidsgiveravgifter, eller skattereduksjon.
- Støtte til personer som er sykemeldte, men vil tilbake i jobb

For det første foreslo de reformer som skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Dette gjør de ved å senke skattene på lav og middels inntekt gjennom det såkalte *jobbavdraget*. Dette virkemiddelet kan karakteriseres som en gulrot for de som er i arbeid ved at de får beholde mer av sin inntekt selv. Videre gjennomførte regjeringen innstramninger i arbeidsløshetsstøtten og endringer i sykeforsikringen. Dette er reformer som virker straffende for de som ikke er i arbeid. Reformene inneholdt mange av de samme elementene som Clintons og Blairs workfare reformer som skulle gjøre slutt på den såkalte *'dependency culture'*. Det er altså tydelige tegn på politisk læring og overføring fra de liberale velferdsstatene og inn i den svenske konteksten utover 2000-tallet. Med iverksettelsen av de nye reformene får workfare tendensene rotfeste, ikke bare på et filosofisk og diskursivt nivå, men også på program og politisk nivå. Reformene kjennetegnes av straffende virkemidler og tiltak som skal fungere som pisk, eller en pushende faktor, for å skaffe seg jobb så raskt som mulig. Den nye innretningen på velferdsordningene skulle også virke pressende med hensyn til hvor lenge den arbeidsløse har mulighet til å vente på arbeid som matcher egen kompetanse. På denne måten ble også terskelen for hvilket arbeid den arbeidsløse er villig til, eller tvunget til, å ta senket. Avstanden mellom arbeid og stønad blir mindre, samtidig som oppkvalifisering og en robust investering for en mer langsiktig arbeidsdeltakelse nedprioriteres.

Med begrunnelse i å minske utanförskapet erstattet Alliansregjeringem også «*steg-för-steg modellen*» med «*rehabiliteringskedjan*» i 2008. Argumentene for å innføre denne kjedeformen i rehabiliteringen var at de eksisterende reglene var for generelle og insentivene til omstilling for svake og utilstrekkelige.

Vägarna tillbaka till jobb är fortfarande alltför få och drivkrafterna till arbete alltför svaga. Regeringen presenterar därför en rad reformer som syftar till att skapa tydligare drivkrafter till arbete och fler och bättre vägar tillbaka för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden (Prop. 2007/08:1).

Den nye rehabiliteringskjeden var mer skjematisk, bestående av faste regler og lovbestemte tidsgrenser. I 89 dager prøves arbeidskapasiteten mot ordinært arbeid, og fra dag 90 til dag 179 skal muligheten til omplassering prøves. Etter seks måneders (180 dager) sykdom skal arbeidskapasiteten, om det ikke ansees som usaklig, prøves mot normalt lønnsarbeid eller annet mer tilpasset arbeid. Når reformen ble innført i 2008 var intensjonen at sjukförsäkringen skulle tilby beskyttelse i maks 364 dager, som unntaksvis kunne forlenges til 550 dager. I 2009, når tiden for avslutning av støtte nærmet seg for de som først hadde kommet inn i den nye ordningen, ble det imidlertid besluttet at det kunne være mulig å forlenge sjukförsäkringen til 914 dager (2,5 år). I tillegg gikk regjeringen tilbake på den absolutte utestengelsen ved at de åpnet opp for at den sykemeldte kunne komme inn igjen i rehabiliteringskedjan etter 3 måneder (SOU 2012:31). Konsekvensene av en mer streng og tidsavgrenset rehabilitering er at den sykemeldte må omstille seg raskere, uavhengig av tidligere lønn, utdanning og erfaring, for ikke å bli straffet i form av reduserte utbetalinger. Dermed bør den sykemeldte relativt raskt være klar for å endre og tilpasse

sin innsats på arbeidsmarkedet, selv om det innebærer lavere lønn og mis-match med egen kompetanse. I praktisk politikk viser det seg altså at kampen mot utanförskap i første rekke skal vinnes gjennom innstramminger. Pisk er altså medisinen som skal til for å mobilisere for initiativ og individuelt ansvar.

Samhällets utveckling är beroende av människors vilja att arbeta, förmåga att ta ansvar, att vara uppfinningsrika, företagsamma och deras vilja att investera i framtiden. Människors möjligheter att ta egna initiativ och förändra sitt liv med egna ansträngningar ska öka (Alliansens Valmanifest 2006).

I 2008 ble også muligheten for tidsbegrenset sjukerstättning avskaffet (SOU 2012:31). Dette høynet terskelen for å få tildelt sjukerstättning og bidro til at flere blir henvist til Arbetsförmedlingen og stønadsordninger som er mer knyttet til arbeidsløshet. Med dette ble medikalisering og sykdom ytterligere nedtonet og målet om potensielt arbeid tilsvarende styrket.

Arbetslinjen ska tydliggöras i arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen (Prop. 2007/08:1)

Målsetningen med innstrammingerne i stønadene var altså å gjøre det mer lønnsomt å arbeide. I tillegg bidro skatteletter til at det ble enda mer fordelaktig å være i arbeid. Samtidig ble også terskelen for å motta uføretrygd høynet betraktelig. Mellom 2005 og 2014 minsket antall personer med sjuk- eller aktivitetsersättning med over 200 000. Idag er det omkring 331 000 individer som har stønadsformen som tilsvarer den tidligere førtidspensjonen (Schermer, 2016). Som jeg kommer nærmere inn på i neste kapittel skiller denne nedgangen seg fra de andre skandinaviske landenes utvikling, og da særlig Norge (jf. 9.10). Flere undersøkelser viser imidlertid at det svenske folkets tiltro til Försäkringskassan sank betraktelig fra 1999 til 2010. Særlig tydelig minsket tilliten blant arbeidere og i de aldersgruppene som nærmet seg slutten av sin arbeidsaktive periode (50-64 år). Også selvstendig næringsdrivende mistet i stor grad troen på Försäkringskassan i denne perioden. Men i enda større grad sank tilliten hos gruppen som mottok sjuk- eller aktivitetsersättning, hvor tiltroen ble halvert (Socialförsäkringsrapport 2015:8). Dette illustrerer at de mest utsatte også er de som er mest skeptiske til endringene som ble gjennomført i stønadssystemet utover 2000-tallet.

Endringene i arbeidslöshetsersättningen gav seg uttrykk i relativt omfattende innstramminger. Avgiftene til a-kassan ble høynet, arbeidsvilkårene ble strengere. A-kassan, den svenske ordningen for arbeidsledighetstrygd, ble på denne måten vanskeligere tilgjengelig gjennom at arbeidstakerne må betale mer for å bli med i ordningen, og dermed få rett til dagpenger. Avgiften for å være med i ulike a-kasser skulle bli differensiert ut fra arbeidsløshetsnivået i bransjen. Det vil si at deltakelse i a-kasse ordningen først og fremst ble dyrere for lavlønngrupper, der ledigheten også er den høyeste. På denne måten ser det ut til at de som har svakest tilknytning til arbeidslivet og står mest utsatt til også er gruppene som piskes hardest. Med dette gir myndighetene et signal om at de som allerede står utsatt til bør strammes opp, ta imot de jobbtilbud som er tilgjengelige og ta ansvar for å bidra til fellesskapet. Det ble imidlertid ikke utpekt noen klart definert gruppe som skulle straffes hardere enn andre, som for eksempel innvandrere. Som jeg vil utdype nærmere i landkapittelet om Danmark er dette også velferdspolitiske virkemidler som skaper sosiale konstruksjoner om hvem som fortjener velvilje og hvem det bør settes ekstra press på. Samtidig er det slik at generelle bestemmelser og ordninger rammer ulike målgrupper forskjellig. Sveriges krav om seks måneders

arbeid for å kvalifisere for arbeidsledighetstrygd fremheves for eksempel som problematisk i Långtidsutredningen fra 2011 (SOU 2011:11):

Vår bedömning är att den klart största bristen i det nuvarande ersättningsystemet för arbetssökande är att för många är hänvisade till det behovsprövade försörjningsstödet eller saknar ersättning helt.

Arbeidsvilkåret i arbetslöshetsförsäkringen innebærer altså at bare de som har arbeidet i seks måneder eller mer har rett til stønad. Fordelen med et slikt krav kan sies å være at det er et sterkt intensiv til å skaffe seg en første jobb. En annen fordel er at arbeidsviljen kan testes, og at de som finner en jobb får økt motivasjon for å beholde arbeidet over lengre tid. Men et slikt krav har også en bakside ved at utsatte arbeidsløse blir stilt utenfor de ordinære velferdsordningene som er utformet for å hjelpe arbeidsløse ut i jobb. Dette vil ha konsekvenser for de grupper som for første gang skal inn i arbeidslivet som for eksempel ungdom og nyankomne innvandrere. Disse gruppene må da velge å søke arbeid uten noen form for stønad eller ta kontakt med sosialtjenesten. Sosialtjenesten er imidlertid en behovsprøvd velferdsordning som er velferdsstatens ytterste sikkerhet for mennesker med sosiale problem, og ikke i utgangspunktet tenkt som en form for arbeidsløshetsstønad. Utviklingen i Sverige viser imidlertid at sosialtjenesten i økende grad fungerer som nettopp det, der kommunene melder om at 40 prosent av stønadsmottakerne trenger bistand på grunn av arbeidsløshet (SOU 2011:11). Kontrasten mellom sosialtjenesten og velferdsordninger rettet mot personer som kvalifiserer til ordinær arbeidsledighetstrygd er stor. Stønad fra sosialtjenesten er behovsprøvd og beløpet reduseres dersom mottakeren får inntekt fra arbeid. Dermed lønner det seg ikke å ta kortvarige jobber, eller forsøke og arbeide et begrenset antall timer. Det finnes heller ikke noen finansielle insentiv for sosialhjelpsmottakere til å delta i arbeidsmarkedspolitiske program siden støtteordningene er så lave at de likevel ikke vil komme over sosialhjelpsnormen. Sosialtjenesten har også myndighet til å ta i bruk sanksjoner for stønadsmottakere som ikke lever opp til kommunenes krav, og kan redusere ytelsen (ibid). Dette gir mye tvangsmakt, og et sterkt innslag av trussel, da sosialhjelpsmottakeren kan risikere å stå uten selv det ytterste sikkerhetsnett, og dermed på bar bakke, om personen ikke utfører det sosialtjenesten krever. Endringen i mottakergruppen for sosiale stønader er et eksempel på hvordan den nye heterogeniteten i befolkningen utfordrer etablerte velferdsordninger. Ut fra en tradisjonell sosialdemokratisk velferdsideologi var sosialstønad tenkt som en siste utvei for en begrenset gruppe som hadde falt ut av alle andre velferdsordninger. I den nye konteksten for velferdsstaten har gruppen som ikke kvalifiserer til mer ordinære velferdsordninger blitt større og mer sammensatt. Det er altså ikke nødvendigvis sosiale problemer som fører dem til det ytterste sikkerhetsnettet, men strukturelle forutsetninger som er bygget rundt gamle premisser som med tiden har endret seg.

8.7 Aktivering, sosial investering og disiplinering

Både generelle tiltak (som jobbskatteavdraget) og mer målrettede tiltak (som nystartsjobb og inntegsjobb) utgjorde basis for Alliansens arbeidsmarkedspolitikk. Spesielt innrettede tiltak ble utformet for målgrupper som er særlig utsatte på arbeidsmarkedet, som funksjonshemmede og nyankomne innvandrere. Det er utarbeidet ulike handlingsprogram for å sikre deres deltakelse i arbeidslivet. I regjeringens skrivelse fra 2010 (Skr. 2009/10:166) løftes særlig nystartsjobb frem

som et betydningsfullt tiltak for funksjonshemmede. Satsningen innebar at arbeidsgivere som ansetter en person som har vært lenge utenfor arbeidsmarkedet på grunn av arbeidsløshet eller sykemelding har rett på en økonomisk kompensasjon. Kompensasjonen utgjør cirka 50 prosent av arbeidsgivers lønnskostnad. I 2008 innførtes en særskilt nystartsjobb, en såkalt nyfriskjobb, som innebærer at arbeidsgiver får ytterligere økonomisk støtte ved ansettelse av personer som har hatt sykelønn, rehabiliteringsstønad eller syke- og aktivitetsstønad i minst ett år. Av alle nystartsjobb gikk drøyt 23 prosent til personer med funksjonshemming, mens for særskild nystartsjobb var andelen drøyt 60 % (Skr. 2009/10:166).

Instegsjobb er rettet mot nyankomne innvandrere der arbeidsgivere kan få økonomisk støtte for å ansette denne målgruppen. Samtidig som nyankomne innvandrere arbeider under instegsjobb skal de også delta på språkopplæring. Ansettelse gjennom denne ordningen gir imidlertid ikke rett til akassa, som vil si at deltakelse i ordningen ikke kvalifiserer til ordinær arbeidsledighetsstrygd. Særlige tiltak rettet mot nyankomne forsvares med at i starten kan deres behov skille seg fra andre arbeidsløse med hensyn til språkkunnskaper, kontaktnett og manglende erfaring fra svensk kontekst. Alle tiltakene som rettes direkte mot innvandrere har et hovedfokus og målsetning om en rask etablering på arbeidsmarkedet. Stønadene til de nyankomne innvandrerne er også innrettet på en slik måte at de gir et tydelig insentiv til å arbeide (Skr. 2008/09:34). Likevel er det i første rekke den generelle innretningen av arbeidsmarkedstiltak som har vært kjennetegnet for den arbeidsmarkedspolitiske tenkningen utover 2000-tallet i Sverige. Alliansregjeringens hovedmål og strategi for både innvandrere og personer med funksjonshemming har vært å inkludere dem i det ordinære arbeidsmarkedet. Med mangfoldsfilosofien til grunn knyttet til ideen om at alle er like (u)like har derfor også hovedinnsatsen for inkludering av disse målgruppene i arbeidslivet blitt inkorporert i de generelle tiltakene regjeringen har satt i verk for å minske utanförskapet. Også med hensyn til å forbedre utenlandsfødte sin situasjon på arbeidsmarkedet har hele tiden Alliansens visjon vært at tiltakene skal være av generell karakter. Særtiltak som kun skal rettes mot utenlandsfødte skal bare iverksettes helt i starten den første tiden i Sverige.

Arbetsförmedlingens insatser för att förbättra situationen för utrikesfödda på arbetsmarknaden centrerar kring generella insatser. Säråtgärder som riktas till utrikesfödda är endast motiverade under den första tiden i Sverige (Skr. 2008/09:34, 2008).

Skepsisen til å peke ut innvandrerne som en egen gruppe som mer forskjellige enn befolkningen ellers har stått sterkt i Sverige utover 2000-tallet. Dette, i kombinasjon med den multikulturalistiske tilnærmingen som tidligere var kjennetegnet for Sveriges integreringspolitikk, kan være med på å forklare at introduksjonsprogram for innvandrere ble etablert så sent i den svenske konteksten sammenlignet med Danmark og Norge. Ikke før i 2010 ble introduksjonsprogrammet implementert i Sverige, mens danskene etablerte tilsvarende program i 1999 og Norge i 2003. I Danmark og Norge har målgruppen for introduksjonsprogrammet rett og plikt til å delta, men i Danmark gjelderplikten til deltakelse i arbeidsrettede tiltak kun for personer som mottar økonomisk stønad. I Norge og Danmark kan deltakelse i programmet også ha en indirekte påvirkning på søknad om permanent oppholdstillatelse, grunnet krav om deltakelse i eller beståtte prøver i språk og samfunnskunnskap. I Sverige er introduksjonsprogrammet kun en rettighet, men det knyttes lignende økonomiske sanksjoner ved manglende deltakelse som i Danmark og Norge (Hernes & Tronstad, 2014). Introduksjonsprogrammet blir med dette et illustrerende eksempel på hvordan filosofi påvirker

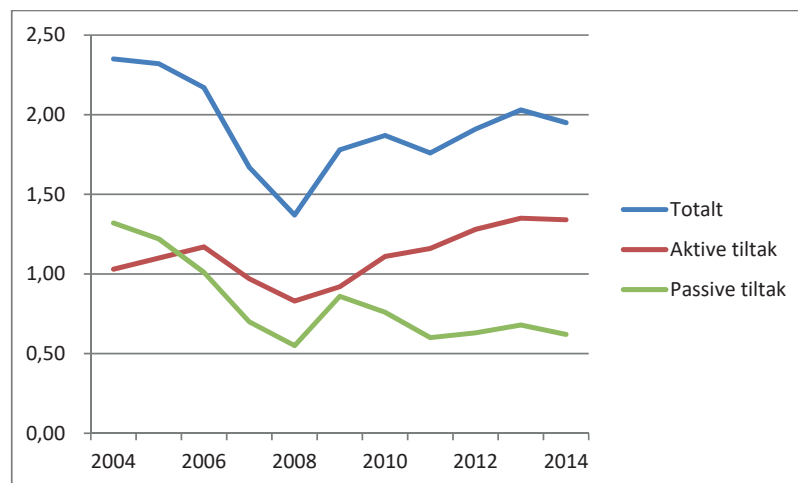
program og politikutformingen. Som jeg kommer nærmere inn på i kapitlene om Danmark og Norge har både terskelen inn i landene og kravene til asylsøkere som får oppholdstillatelse vært svært mye strengere sammenlignet med den svenske innvandringspolitikken. Samtidig har diskursen rundt ulike innvandringsgrupper vært mer tilspisset og hardere i Danmark og Norge. Hva som blir oppfattet som legitimt å formidle i den offentlige debatten har også vært svært forskjellig fra den svenske offentlige samtalen. Samtidig har kravene om at innvandrere skal tilpasse og innrette seg majoritetens kultur vært tydeligere i Norge, og særlig i Danmark.

Targeting eller målretting innebærer at man forsøker å tilpasse de tiltak som settes i verk til en særlig målgruppe eller individuell skreddersøm. Motsatsen til en slik arbeidsmarkedspolitisk tilnærming er en mer generell tilnærming med ulike typer av garantier der alle arbeidsløse deltar i samme program. Garantier skiller seg også fra andre typer program ved at de kombinerer flere typer tiltak som for eksempel utdanning, arbeidssøkerstøtte og subsidiert ansettelse. Sverige var tidlig ute med å innføre ulike garantier i sin arbeidsmarkedspolitikk. I 2007 ble den gamle Aktivitetsgarantien erstattet av Jobb- og utveklingsgarantin (JOG). Det som skiller JOG fra den gamle ordningen er at stønaden til deltakerne er redusert, og at arbeidsløse blir overført raskere til den nye ordningen. Målsetningen med denne garantien er at personer så fort som mulig skal finne et arbeid. Aktivitetene innenfor jobb- og utveklingsgarantin er inndelt i tre faser. Den første innledes med en kartlegging av hvilke aktiviteter hver deltaker har behov for sammen med en individuelt tilpasset jobbsøkeraktivitet med coaching eller forberedende tiltak. I den andre fasen får deltakerne mulighet til praksis og arbeidstrening hos en arbeidsgiver eller en ansettelse med 'särskilt anställningsstöd'. Arbeidssøkende som ikke har lyktes i å få en jobb etter 450 dager i jobb- og utveklingsgarantin kommer inn i garantiens tredje fase. Her skal man få tilbud om et arbeid som tilsvarer den enkeltes arbeidsevne. Dette arbeidet kan være både hos offentlige og private arbeidsgivere, så vel som sosiale bedrifter eller i ideelle organisasjoner. I forbindelse med beslutning om en ny sysselsettingsperiode vurderes deltakerens arbeidskapasitet på nytt. Arbeidsgivere som tilbyr arbeid til arbeidssøkende i jobb- og utveklingsgarantins tredje fase kan få økonomisk støtte fra staten. I utgangen av 2008 var det rundt 90 000 personer som deltok i jobb- og utveklingsgarantin, og av dem var cirka 30 prosent personer med funksjonshemming (Lundgren et al., 2008).

Jobb- og utviklingsgarantien har altså vært dominert av langtidsledige i Sverige. De største gruppene innfor disse arbeidsmarkedstiltakene har vært personer med funksjonshemming, eldre og lavutdannede – men ikke utenlandsfødte. De seneste årene har imidlertid 90 prosent av personer med to års tiltaksinnskrivningstid befunnet seg i Jobb- og utveklingsgarantin. Denne tiltaksformen er likevel så omfattende at de langtidsledige ikke utgjorde mer enn ca. 60 prosent av deltakerne i garantien. I Jobb- og utveklingsgarantin har *aktivitetene* hittil mest konsentrert seg rundt kartlegging og forberedende tiltak. Det er Plusjobb, Nystartsjobb og Allmänt anställningsstöd som tidligere har hatt størst andeler personer med lange arbeidsløshetstider. Men verken den tidligere anstillningsstöden eller det nåværende Nystartsjobb har innskrivningstider som kommer i nærheten av langtidsledige (innskrevet i over to år) eller de som nå deltar i Jobb- og utveklingsgarantin. Nærmest lå den tidligere Plusjobben. Sammenlignet med Plusjobben har Nystartsjobben rekruttert personer med en sterkere stilling i arbeidsmarkedet (flere yngre, færre funksjonshemmede og personer med noe høyere utdanning). Nystartsjobben er det tiltaket som har rekruttert flest personer med utenlandsk fødselsland (Liljeberg, Martinson & Thelander, 2013).

Hva som regnes som et aktivt tiltak har avgjørende betydning for hvor aktiv arbeidsmarkedspolitikken egentlig er. Dette kan illustreres med trendene i de svenske arbeidsmarkedsstrategiene. Ettersom alle som har vært arbeidsløse en stund skrives inn i de ulike garantiene kommer en økning i arbeidsløshet automatisk til å øke programvolumet. Dette vil da skje uavhengig av hvilket program personene blir tilbudt. En stor del av aktivitetene er jobbsøkeraktiviteter. Om disse virkelig innebærer et aktivt jobbsøkerprogram så bør dette telle som et aktiv arbeidsmarkedstiltak – men om det i virkeligheten er et passivt tiltak bør dette ikke regnes inn under aktiv arbeidsmarkedspolitikk. På tross av problemene knyttet til hvor aktive de aktive tiltakene i virkeligheten er, vil alle former for arbeidsrettede tiltak telle som aktive tiltak i statistikken. I Sverige har det foregått en gradvis forskyvning mot en mer utbredt bruk av 'lette' tiltak, og de mer intensive tiltakspakkene har blitt redusert. Jobbsøkeraktivitet har fått en større plass i policymixen (Sohlman, 2009). Etter regjeringsskiftet i 2006 ble det kuttet ytterligere i tiltakene både i 2007 og 2008. På grunn av lavkonjunktoren økte likevel innsatsene over nivået fra 2006. Nedskjæringene besto hovedsakelig av kutt i program med aktivitetsstøtte. Innenfor rammen for program med aktivitetsstøtte har det også skjedd en forskyvning i retning mot veiledning, plassformidling og forberedende tiltak på bekostning av mer separate arbeidsmarkedspolitiske program som *Arbetspraktik*, *Arbetsmarknadsutbildning* og *Stöd till start av näringsverksamhet* (SOU 2011:11) Figuren nedenfor viser offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program, totalt av BNP og fordelt på aktive og passive tiltak.

Figur 14: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Sverige. prosent av BNP



OECD Stat (2017a) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

Trenden i perioden utover 2000 tallet viser altså en økning i aktive tiltak og en nedgang i bruk av passive tiltak. Samtidig viser det seg at de aktive tiltakene har endret seg fra kostbare investeringsrettede tiltak som utdanning og praksis til billigere og enklere tiltak som jobbsøkeraktiviteter. Det må imidlertid legges til at ansållningsstøden har beholdt sin stilling som arbeidsmarkedspolitisk instrument, men er under den borgerlige regjeringen blitt rettighetsbasert

samtidig som direkt jobbskapende i offentlig sektor forsvant (SOU 2007:112). Den individuelle anstillingsstøden blir ofte karakterisert som vellykket i forhold til sysselsettingseffekter, selv for personer med langtids arbeidsløshet. Evalueringen fra (de Luna, Forslund & Liljeberg, 2008) tyder på at 'svake grupper' som lavtutdannede og innvandrere har særlig utbytte av disse innsatsene. Hägglund (2009) finner at de mest positive effektive er i de tiltak som kombinerer økt støtte med økt kontroll. Samtidig er det viktig å understreke at de empiriske bevisene for dette er begrenset og til en viss grad vanskelig å tolke hva som er effekt av hva. Økt kontroll er ofte et biprodukt av økt støtte og mer intensiv oppfølging. Det vil være naturlig å tro at en arbeidsløs med tett oppfølging og som blir hjulpet til å søke arbeid bidrar til økt innsats og dermed også større muligheter for å få en jobb.

På tross av forskning som viser positive resultater ved aktivitetsintensive tiltak har altså denne formen for tiltak blitt mindre i volum utover 2000 tallet. Lignende tendenser kan identifiseres i gjennomsnitt for andre OECD land, men reduksjonen er ikke like stor som i Sverige (OECD, 2017). En nyere form for arbeidsmarkedspolitiske tiltak som er relativt utbredt brukt i Sverige er imidlertid såkalt 'in work' støtte, som også var et viktig element i utviklingen av arbeidsmarkedsstrategien i den tredje vei. Jobbskatteavdraget er en side av denne strategien, men også de ulike formene for subsidiert arbeid og lønebidrag er tiltak som gir ekstra støtte til mennesker som er i arbeid. Oppsummert kan man si at de vanligste formene for 'in work' ordningene som brukes i den svenske arbeidsformidlingen er:

- *Nystartsjobb* – En arbeidsgiver som ansetter en person som har vært arbeidsløs i mer enn seks måneder i minst ett år får opp til 63 prosent av lønnskostnadene dekket av staten. Dette er utformet som en rettighet og behovsprøves ikke.
- *Lönebidrag* – Arbeidsgivere som ansetter en person med nedsatt arbeidsevne kompenseres og får store deler av lønnen dekket fra staten i opp til fire år. Arbeidsgiveren må ha en plan for hvordan den tilsatte skal kunne øke sin arbeidsevne og på sikt tilby støtte, opplæring og hjelpemidler.
- *Instegsjobb* – Arbeidsgivere som ansetter nyankomne innvandrere får opp til 80 prosent av lønnen dekket av staten. I gjengjeld skal arbeidsgiveren tilby støtte og veiledning samt se til at den ansatte leser svensk for innvandrere (sfi).
- *Särskilt anställningsstöd* – Arbeidsgivere som ansetter en langtidsarbeidsløs i jobb- og utvecklingsgarantin får opp til 85 prosent av lønnen dekket av staten og i tillegg dekket utgifter som går med til veiledning. Arbeidsgiveren skal i gjengjeld tilby støtte og veiledning til den ansatte.

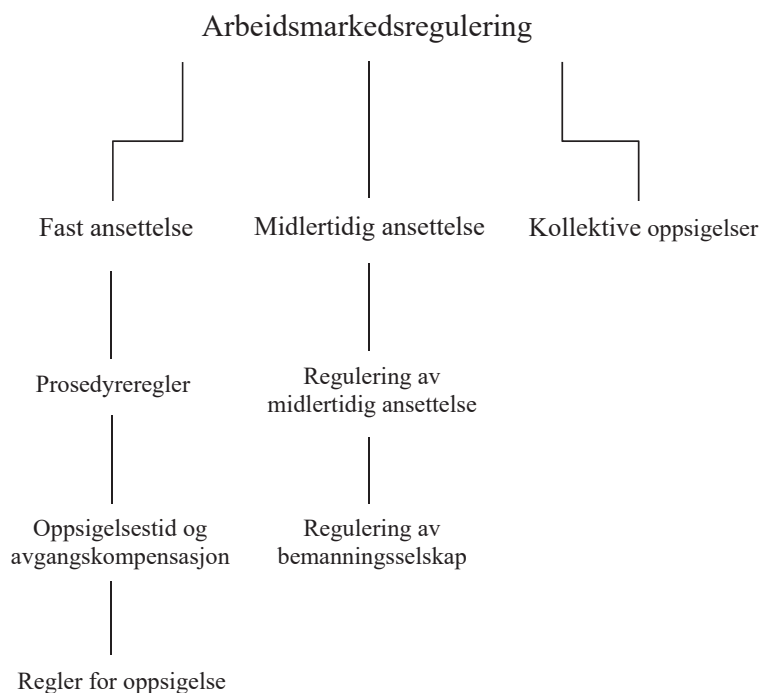
Et viktig element knyttet til en slik arbeidsmarkedspolitisk strategi er at programmene også kan tenkes å ha innvirkning på andre enn de personene tiltakene er rettet mot. For eksempel så kan en subsidiert ansettelse kunne erstatte en ansettelse på ordinære vilkår. Det kan oppleves mer attraktivt for en arbeidsgiver å få støtte for å ansette noen enn å ha det fulle og hele ansvaret for selv å lønne en arbeidstaker. På denne måten trenger ikke nødvendigvis subsidiert arbeid føre til at færre står uten arbeid, men heller ha en omfordelende effekt som gir en fordel for arbeidstakere som blir definert inn i ordningene. Som jeg kommer nærmere inn på kan det se ut til at funksjonshemmede i større grad enn innvandrere deltar i denne type tiltak, noe som er tilfellet i alle de tre skandinaviske landene. Dette på tross av at ulike evalueringer viser at det gjerne er innvandrere som har mest

positiv effekt av slike arbeidsmarkedsprogram (Bredgaard, Larsen, Høgedahl, Ravn, Larsen, Hansen, et al., 2015; de Luna et al., 2008).

8.8 Arbeidsmarkedsregulering og diskursen om fleksibilitet

Arbeidslovgivingen er en viktig del av den totale arbeidsmarkedspolitikken, og bør sees i sammenheng med velferdsordningene og den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Til sammen utgjør disse elementene et gjensidig system for inntekts- og jobbtrygghet, i tillegg til at de danner rammene for hvem som er innenfor og utenfor arbeidslivet. Arbeidsretten skal gi en viss beskyttelse for arbeidstakerne og deres stilling på arbeidsmarkedet. Trygdeordningene skal gi en inntektstrygghet ved sykdom eller i en omstillingsperiode, og den aktive arbeidsmarkedspolitikken skal medvirke til at personer opprettholder og utvikler sin ansettelsesbarhet, altså at de har sine kvalifikasjoner som kreves for å kunne utføre de jobbene som arbeidslivet etterspør arbeidskraft til. På denne måten kommuniserer de ulike delene av velferd- og sosialpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og lovgiving med hverandre, og virker i et gjensidig forhold til hverandre. Generøse velferdsordninger og en velutviklet aktiv arbeidsmarkedspolitikk kan for eksempel kompensere for en svak arbeidsrett. Samtidig kan konstruksjonen av de arbeidsmarkedspolitiske elementene få forskjellige utslag for ulike individer eller grupper på innsiden eller utsiden av arbeidslivet. Arbeidsretten skal balansere mellom en økt etterspørsel om fleksibilitet fra næringslivet og viktigheten av å beskytte ulike arbeidstakere mot risiko. Å balansere mellom de to motstridende dilemmaene er ikke en enkel oppgave. Myndighetene må likevel ta hensyn til både fleksibilitet og sikkerhet (Skedinger, 2008). Tradisjonelt har konfliktlinjene mellom sikkerhet og fleksibilitet gjerne stått mellom fagforeningene som ønsker økt sikkerhet og arbeidsgivere som argumenterer for mer fleksible ordninger. Figuren nedenfor viser de sidene ved arbeidslivet som arbeidslovgivingen regulerer og gjør seg gjeldende for.

Figur 15: Arbeidsmarkedsreguleringens virkeområde



Kilde: Tilpasset og oversatt fra (Skedinger, 2008)

Regelverket kan altså deles inn i tre hovedområder: 1) *fast ansettelse*, 2) *midlertidig ansettelse* og 3) *kollektive oppsigelser*. Med en fast ansettelse menes at stillingen står ved lag dersom det ikke foreligger noen saklig grunn for oppsigelse. Om en person med fast tilsetning skal sies opp kan det ligge ulike restriksjoner som arbeidsgiveren må forholde seg til gjennom arbeidsreguleringene. Slike restriksjoner kan være ulike prosedyreregler, oppsigelsestid og eventuell kompensasjon samt ulike regler for oppsigelse som for eksempel at oppsigelsen må være begrunnet, gis en viss tid i forkant av at vedtaket trer i kraft og eventuelt godkjennes av en tredjepart. Videre kan det finnes særskilte regler for hvordan de som sies opp skal velges ut dersom oppsigelsen skyldes bedriftens økonomiske situasjon. Ansettelsestid, alder og sosiale forhold kan utgjøre utvalgsriterier og dermed påvirke vurderingen rundt om oppsigelsen er saklig eller ikke. Midlertidige ansettelser kjennetegnes på sin side ved at det gjerne er satt en dato for når ansettelsesperioden utløper ved tilsetning. Slike ansettelser er ofte heller ikke like lovregulert som faste ansettelser, og gir dermed arbeidsgiver mer fleksibilitet i forhold til å kunne tilpasse arbeidsstyrken etter tilbud og etterspørsel i markedet. Det blir også lettere for arbeidsgiver å vurdere den enkeltes arbeidskapasitet og minsker dermed usikkerhet ved rekruttering. Arbeidslovgivingen kan regulere i hvilken utstrekning arbeidsgiver skal kunne benytte seg av slike midlertidige ansettelser ved at det kun er enkelte typer arbeid som sesongarbeid, prosjektarbeid eller vikariat som kan fylles av midlertidig arbeidskraft. En annen måte å regulere bruken av midlertidighet kan være at enkelte grupper kan tilsettes midlertidig som for eksempel ungdom eller nyankomne innvandrere. Det er også vanlig å knytte

begrensninger til hvor mange midlertidige kontrakter en person kan tilbys før den ansatte må overføres til andre kontraktsformer (Skedinger, 2008). Kollektive oppsigelser inngår også i virkeområdet for arbeidsmarkedsregulering, og begrenser gjerne arbeidsgivers mulighet til å avskjedige et større antall ansatte. Det er imidlertid faste versus midlertidige ansettelser som vil være i fokus når arbeidsmarkedsregulering drøftes her.

Forskningen omkring arbeidsmarkedsregulering er uoversiktlig og gir lite entydige svar for hvilken virkning den ene eller andre formen for regulering slår ut. Grunnen til at det er så vanskelig å få noe klart bilde på hvordan reguleringen fungerer er at lovgivingen hele tiden samvirker med utformingen av andre institusjonelle ordninger i en gitt kontekst. Dermed er det svært vanskelig å si hvordan utforming av arbeidsloven i ett land vil fungere i et annet (Dølvik, 2013). Også ulike elementer innad i arbeidslovgivingen spiller en rolle. Beskyttelsen kan for eksempel være lav for alle grupper innenfor arbeidslivet, eller sikkerheten kan være høy rundt enkelte grupper av ansatte og fleksibel for andre grupper. Hvor sterkt fagforeningene står i landet, og hvor generøse velferdsordningene utenfor arbeidslivet er blir også relevante elementer som spiller inn når mulige effekter og konsekvenser for en type lovgiving skal veies mot en annen. Det blir derfor vanskelig å sette to streker under svaret på hva som vil være den ultimate løsningen. Samtidig er det liten tvil om at utformingen på arbeidslovgivingen har betydning, og særlig med tanke på hvordan sammensetningen av sysselsatte og eventuell arbeidsløshet påvirkes av lovverkets utforming. Arbeidsmarkedsreguleringen har på denne måten en sterk omfordelingsmekanisme, og kan være bestemmende for hvordan goder og ulemper fordeles mellom personer og grupper i befolkningen. Slik er utformingen på lovverk knyttet til arbeidslivet svært relevant i en skandinavisk velferds kontekst der den idealtypiske modellen har vært bygget på filosofien om å utjevne forskjeller og fordele goder og ulemper mest mulig jevnt i befolkningen.

I skandinavisk sammenheng er det Sveriges arbeidsmarked som tradisjonelt har vært det mest regulerte. Sverige har hatt et sterkt stillingsvern for faste ansettelser og temmelig restriktivt regelverk mot midlertidige kontrakter (SOU 2011:11). En utvikling der flere ble langtidsledige og en økning i uføretrygd bekymret imidlertid Reinfeldt og Nya Moderaterna, og de ønsket å gjøre terskelen inn i arbeidslivet lavere. Ved valget i 2006 var det å gjøre arbeidsmarkedet mer fleksibelt en viktig sak på Alliansens agenda, og et grunnelement i deres strategi og målsetning om å få flere i arbeid.

För det andra föreslår vi en rad reformer som gör det enklare och mindre kostsamt att anställa. Vi vidgar möjligheterna till visstidsanställningar för att öppna bredare vägar in på arbetsmarknaden (Alliansens Valmanifest 2006).

Ved å åpne mer opp for midlertidig ansettelse ville altså Alliansen gjøre det lettere for arbeidsgiver å ansette, og lage bredere veier inn i arbeidsmarkedet. Bredere veier henspiller på at flere typer arbeidstakere på denne måten ville kunne få innpass i arbeidslivet. Reinfeldt argumenterte for at fleksible regler for ansettelse og avskjedigelse ville bidra til at arbeidsgivere ble mer positive til å ansette arbeidstakere det var knyttet usikkerhet til som for eksempel personer med psykiske vansker, redusert arbeidskapasitet eller begrensede språkkunnskaper. Ved at det skulle være enkelt både å ansette og avskjedige ville det ikke være knyttet så stor risiko å 'prøve ut' denne type arbeidskraft. Behovet for å øke arbeidsgivers muligheter for midlertidige ansettelser ble derfor en prioritert oppgave. Begrunnelsen for en slik tilnærming i arbeidsmarkedspolitikken ble

gjennomgående legitimert med at det var i de utsatte gruppens interesse at denne fleksibiliteten ble innført. Dette var et bidrag som skulle hjelpe dem inn på arbeidsmarkedet, og ut av sosial eksklusjon eller utanförskap. Høy ansettelsessikkerhet ble omtalt som et regelverk som beskyttet de allerede privilegerte som var på innsiden av arbeidsmarkedet, og på denne måten vanskeliggjorde at flere fikk delta.

Økende globalisering gjennom økt konkurranse fra lavkostnadsland, teknologisk utvikling samt fri bevegelse av arbeidskraft mellom EUs medlemsland satte også arbeidsmarkedsregulering høyt på EUs dagsorden. Forutsetningene som lå til grunn for arbeidslivsreguleringene hadde endret seg betraktelig på relativt kort tid. EU kommisjonen presenterte i slutten av november 2006 en grønn bok om behovet for å forandre og samordne arbeidsretten innad i EU (EU Commission 2006/708). En grønn bok (green book) er et nokså kort debattskrift med en del spørsmål som sendes til medlemslandene. Medlemslandene får en tidsfrist for å besvare spørsmålene og eventuelt komme med sine innvendinger. Deretter går kommisjonen videre med en eventuell hvit bok, lovforslag og beslutning i ministerråd og EU-parlament. Grønnboken om fleksibilitet skulle fungere som et utgangspunkt for diskusjon der målet var å finne frem til hvordan arbeidsretten kunne utvikles for å øke produktiviteten og minske arbeidsløsheten. Anbefalingene som lå til grunn var at medlemslandene burde løse opp på nasjonal rigid arbeidslovgiving og samtidig redusere stillingsvernet.

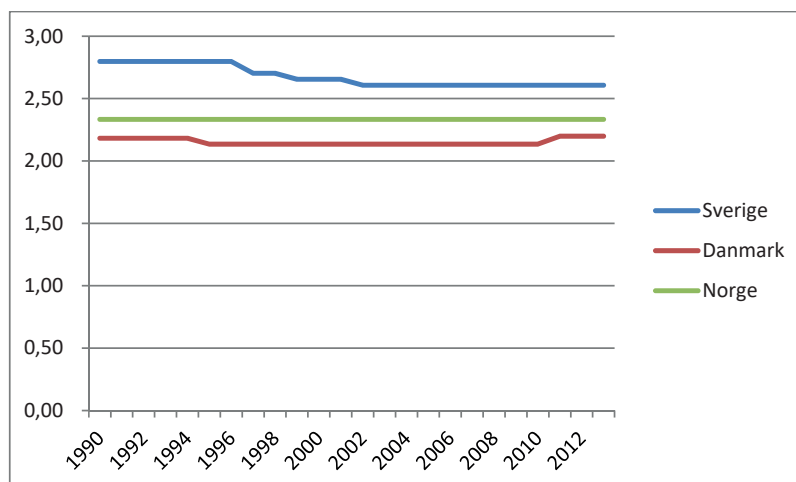
Promoting debate on this issue would allow the implementation of a suitable, proactive regulatory framework. Managing innovation and change well means that labour markets must take on board three main aspects: flexibility, job security and segmentation (EU Commission 2006/708)

EU-kommisjonens Green book var et skritt i retning av en mer overstatlig form for arbeidsmarkedsregulering. EUs vedtekter var imidlertid lett adopterbare for regjeringen Reinfeldt siden politikken deres var helt på linje med den europeiske unionens målsetning og strategi.

Regeringens politik ligger också väl i linje med EU:s gemensamma principer för flexicurity som antogs av rådet i december 2007. Regeringens reformer är inte isolerade åtgärder utan sammanhängande och integrerade satsningar. För att kunna möta globaliseringens utmaningar behöver arbetsgivare och arbetstagare flexibla men också trygga anställningsförhållanden (Skr. 2008/09:34).

EUs forslag om å avregulere og skape en mer fleksibel arbeidslovgiving var altså i tråd med Alliansens politikk og visjon for det svenske arbeidsmarkedets utvikling. OECD har utarbeidet ulike indikatorer som måler i hvilken grad et lands arbeidsmarkedsregulering kan sies å være strengt regulert eller ha en svak regulering. De 21 indikatorene er knyttet til de ulike delområdene som arbeidsmarkedslovgivingen regulerer, altså fast ansettelse, midlertid ansettelse og kollektive oppsigelser. Indikatorene måler grad av prosedyreregler, arbeidsgivers forpliktelser samt regler knyttet til oppsigelse og oppsigelsestid. Data samlet inn under de ulike indikatorene gjøres deretter om til skår på en verdiskala som går fra 0-6, der høyere skår betyr strengere regulering (<http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>).

Figur 16: Endringer i arbeidsmarkedsregulering for fast ansettelse i Sverige, Danmark og Norge, 1990-2013

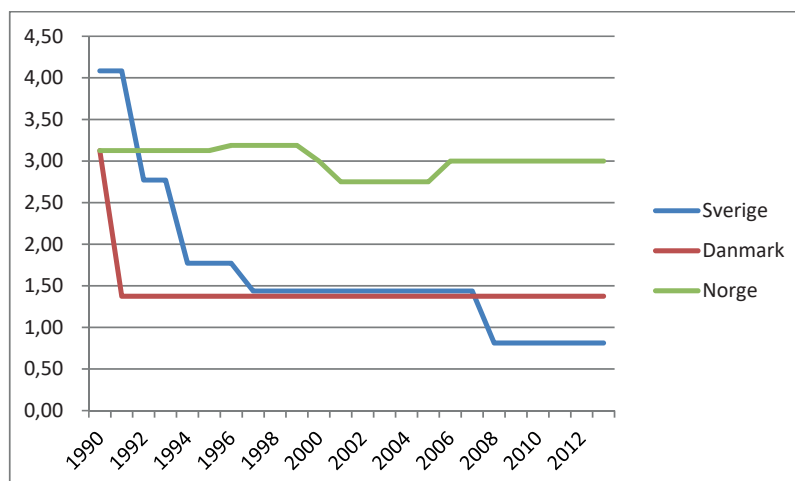


OECD Stat (2017c) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV

Figuren over viser at beskyttelsen for fast ansatte har holdt seg relativt stabilt siden 90-tallet og frem til 2013. Danmark har tilbakejustert beskyttelsen til 90-tallsnivå etter en liten nedgang i sikkerhetsreguleringene fra midten av 90-tallet og frem til 2010. Sverige peker seg ut til å være det skandinaviske landet med sterkest beskyttelse rundt faste ansettelser.

OECD har også kartlagt medlemslandenes utbredelse av midlertidig ansettelser, og reguleringen knyttet til disse. Regulering av midlertidige kontrakter inkluderer regulering av tidsbegrensede ansettelser samt midlertidig tilknytning til bemanningsbyrå og i hvilken grad en slik midlertidighet tillates, samt hvor lenge de kan vare. Videre måles det i hvor stor grad det tillates å etablere slike bemanningsbyrå og deres handlingsrom for å inngå midlertidige kontrakter. I tillegg måler indikatorene i hvilken grad midlertidig ansatte kvalifiserer til samme lønn og arbeidsforhold som de fast ansatte i bedriften (<http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>). Ved hjelp av de ulike indikatorene kan det dannes et bilde på hvor stor grad av sikkerhet et lands lovgiving har knyttet til midlertidige kontrakter og hvordan dette innvirker på organiseringen av arbeidslivet. Om det stilles samme vilkår til å ivareta midlertidig ansatte som fast tilsatte kan kostnaden for arbeidsgiver bli høyere ved å ansette midlertidig i stedet for permanent arbeidskraft, og dermed innvirke på utbredelsen av midlertidige kontrakter. Og motsatt om det stilles lavere krav om forpliktelser for arbeidsgiver om å sikre lik lønn og arbeidsforhold, kan det virke mer attraktivt å ansette midlertidig. Sammenlignet med sikkerheten Sverige har rundt fast ansatte er beskyttelsen mot midlertidige ansettelser svært lav. Figuren nedenfor viser utviklingen i sikkerhet rundt midlertidige kontrakter fra 1990 til 2013.

Figur 17: Endringer i arbeidsmarkedsregulering for midlertidig ansettelse i Sverige, Danmark og Norge, 1990-2013



OECD Stat (2017b) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV

Norge har holdt et stabilt høyt beskyttelsesnivå mot bruk av midlertidig ansettelseskontrakter, mens Danmark har en stabil lav regulering på dette området. I kontrast har det skjedd store endringer i den svenske arbeidsmarkedsreguleringen rundt åpningen for midlertidige kontrakter. Fra en høy restriksjon mot bruk av midlertidige kontrakter ved inngangen av 1990-tallet ble regelverket gjort mer fleksibelt under kriseårene. Ved andre halvdel av 90-tallet stabiliserte reguleringene seg på omtrent samme nivå som Danmark, frem til regjeringsskiftet i 2006. Etter at Fredrik Reinfeldt og Alliansen overtok makten har lovverket for midlertidige kontrakter blitt reformert og sikkerheten mot denne type arbeid ytterligere redusert. Fra 2008 ligger beskyttelse mot midlertidighet på et nivå som er sammenlignbart med liberale velferdsstater som Sveits, Japan og Australia – og heller ikke langt unna Storbritannias sikkerhetsnivå på dette feltet, som så å si er fraværende. Interessant er det også å se at Sverige ligger under Danmark på sikkerhetsregulering mot midlertidighet, på tross av at Danmark ofte trekkes frem som landet uten arbeidsmarkedsregulering og den særegne flexicurity-modell som jeg kommer nærmere inn på i neste kapittel. Sverige har altså det høyeste sikkerhetsnivået av de skandinaviske landene rundt faste ansettelser, mens sikkerheten mot midlertidighet er det laveste. På kun få år har Sverige beveget seg fra i det store og hele å ha et relativt sterkt *anstallingskydd* til å ligge i motsatt side av skalaen, og dette grunnet en ensidig avregulering på midlertidige kontrakter. Også i sammenligning med OECD landene for øvrig peker Sverige seg ut med hensyn til en svært solid beskyttelse av fast ansatte versus en lav skår på regulering av midlertidige ansettelser. Gapet mellom reguleringsnivå på faste og midlertidige stillinger skiller seg også fra de liberale velferdsregimene der arbeidsmarkedsreguleringen generelt er lav på alle typer ansettelser (European Commission, 2015). Sverige er dermed det landet som har den største avstanden i styrken av lovreguleringen rundt fast og midlertidig arbeid. Dermed blir det tydelig at Sverige ikke bare har handlet i tråd med EUs anbefalinger om å gjøre arbeidsmarkedslovgivingen mer fleksibel, men tatt steget enda lenger. Den særegne kombinasjonen av å fastholde en sterk beskyttelse på faste stillinger er imidlertid ikke i tråd med avreguleringen som EU anbefaler sine medlemsland. Det er derfor klare tegn på at Sverige har tatt til seg en del av

føringene fra EU og Storbritannia, men tilpasset læringen til egen kontekst der sterke opinionsdannere og velgere nødvendig vil gi fra seg etablerte goder.

Tall fra OECD Stat (2017c) viser at det er skjedd en økning i andelen av midlertidig ansatte i Sverige fra 13 prosent i 1997 til 16 prosent i 2014. Andelen midlertidige stillinger ligger dermed over gjennomsnittet for OECD som er 13,7 prosent. Det identifiseres også tegn på dualisering i det svenske arbeidsmarkedet der personer med faste ansettelser har høyere lønn, mer rettigheter og større sikkerhet mot oppsigelse sammenlignet med personer som har midlertidige kontrakter. Utdanningsgapet mellom personer på midlertidige kontrakter versus personer med faste stillinger er også høyt og tyder dermed på at de midlertidige ansettelsene ikke fungerer som noe substitutt for faste ansettelser. Den store avstanden mellom sikkerhetsreguleringen mellom faste og midlertidige stillinger medvirker til at utdanningsgapet mellom ansettelsestypene også blir omfattende. Siden de midlertidig ansatte er lette å erstatte reduseres arbeidsgiveres insentiver til å investere i arbeidskraften med å tilby kompetanshevende tiltak (OECD, 2012). Både innvandrere og personer med funksjonshemming er personer som er overrepresentert med de samme kjennetegnene som ansatte i midlertidige stillinger, nemlig lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet, lite nettverk og helserelaterte utfordringer. En kombinasjon med en svekkelse av investeringsintensive tiltaksprogram og et hardere press fra velferdsstaten om å ta det arbeidet som tilbys, vil øke sjansen for en overrepresentasjon av midlertidige stillinger. Med manglende insentiver for arbeidsgiver til å investere i de midlertidige ansattes kompetanse er det også en fare for at utsatte arbeidstakere vil bevege seg fra en midlertidig kontrakt til en annen, i stedet for å avansere til mer langvarige arbeidskontrakter. Det er også en risiko for at arbeidstakere med lave kvalifikasjoner, eller som det er knyttet stereotypiske forestillinger til, i økende grad vil komme til å veksle inn og ut av arbeidslivet, i en runddans mellom kortvarige ansettelseskontrakter og offentlige stønader.

8.9 Oppsummering

I landkapitlet om Sverige har det kommet tydelig frem at tider der velferdsstaten settes på prøve presser frem behovet for reform. Inngangen til 90-tallet var preget av turbulens og krise i den svenske konteksten. Økonomiske nedgangstider og press på velferdsstatenes bærekraft kom sammen med et økt fokus på individets frihet og et skifte fra gamle til nye risikofaktorer i velferdsstatens kontekst. Samtidig med turbulensen innad i Sverige var verden utenfor landegrensene preget av krig og uroligheter. Sverige har en lang tradisjon for å være en nøytral fredsnasjon og har et sterkt selvbilde knyttet til denne verdien. Landet har derfor alltid hatt svært åpne grenser for mennesker i nød og på flukt, sånn var det også utover 90-tallet. På tross av interne vanskeligheter var Sverige landet som tok imot flest flyktninger fra det tidligere Jugoslavia og andre land som var preget av konflikt dette tiåret. Sveriges åpenhet for innvandring og mangfold har også preget 2000-tallet og vært samstemt på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer.

Mangfoldsideen har likevel gjennomgått en viss endring i den svenske konteksten. Fra å være preget av en sterk multikulturalistisk tenkning der 'vi er alle ulike' var mest fremtredende har innholdet i mangfoldsfilosofien endret seg i retning av at 'vi er alle like', eller, 'like ulike'. Grunnen til at mangfoldsfilosofien endret innhold kan forklares på flere måter. 1) Intern kritikk som mente at ved å fokusere på ulikhet, særlig når det kom til innvandrere, så sendte myndighetene samtidig et signal om at innvandrerbefolkningen var mer annerledes enn svensker ellers. På denne

måten ble det skapt en forestilling om 'vi och dem', 2) EU startet et intensivt arbeid for å fremme equality og innføre et helhetlig diskrimineringsvern i sine medlemsland og 3) en tilnærming som fokuserer på likhet støtter også i større grad opp om en universell ide som samsvarer med den idealtypiske filosofien til den skandinaviske velferdsmodellen.

Press på velferdsstaten, flere innvandrere samt endringer i ideer og tilnærming til mangfold og inkludering bidro til omforming av både program og politikk utover 90-tallet og inn på 2000-tallet. I reformeringen av de ulike institusjonelle ordningene spilte de nye tredje vei ideene en stor rolle. Mange av de samme virkemidlene som både Clinton, Blair og EU fremmet som løsningsforslag for en ny velferds kontekst kan identifiseres i Sverige. En helhetlig diskrimineringslovgivning er allerede nevnt, men også en overgang til mer strømlinjeformet byråkratisk organisering der alle typer arbeidsledige og grupper skulle inngå. Både endring i filosofi, diskurs, program og politikk blir særlig tydelig i Reinfeldts konstruksjon av Nya Moderaterna og Allianseregjeringens kamp mot utanförskap. Her skjer det tydelig politisk læring og reisende ideer adopteres. Det kan også identifiseres et skifte fra målgruppetenkning til en mer individuell og mindre gruppedifferensert tilnærming for å fremme arbeidsdeltakelse. Samtidig finnes det fremdeles spor av målgruppetenkning når man ser nærmere inn på hvilke deltakere som blir tildelt hvilke arbeidsmarkedsprogram. Flere evalueringer og undersøkelser viser at personer med funksjonshemming i større grad enn innvandrere får delta i de mest ressurskrevende tiltakene. Utover 2000-tallet blir det i økende grad satset på in-work incentives som for eksempel jobskattavdraget og lønebidragene, mens det strammes til på velferdsordningene som treffer de som står utenfor arbeidslivet. Innholdet i den nye aktiveringsdiskursen setter individets potensielle muligheter i fokus fremfor samfunnets ansvar. Tiltakene rettes mer mot hver enkelt og skal ideelt sett skreddersys individets særlige situasjon og eventuelle utfordringer. Det er altså i første rekke den enkelte som skal endres, eller rustes for å leve opp til samfunnets krav. Denne logikken dreier bort fra en mer tradisjonelt skandinavisk velferdslogikk der '*det stärka samhälle*' skulle ta ansvar og fordele ressurser for at medborgere skulle bli rustet til å oppnå like muligheter. Altså for å tilrettelegge for et reelt sosialt medborgerskap.

Sverige har de siste tiårene vist seg som en forkjemper for mangfold og har tatt en ledende rolle i arbeidet mot diskriminering i EU. Samtidig har den svenske Lag om Ansällningskydd gjennomgått store endringer der det ensidig har blitt redusert på sikkerhet rundt midlertidige ansettelse. I løpet av en tiårsperiode har Sverige beveget seg i en svært liberal retning på dette feltet, men samtidig beholdt en streng regulering på faste ansettelse. Dette bidrar til at det skapes et A og B lag på det svenske arbeidsmarkedet, og der utsatte grupper, som gjerne kommer inn under diskrimineringslovgivningen, i større grad risikerer å bli marginalisert uten at sterke anti-diskrimineringslover kan beskytte dem. Her blir det tydelig at diskrimineringslovgivningen har blitt innført *i stedet for* annen arbeidsmarkedsregulering, heller enn *i tillegg til*. Dette gjelder først og fremst for midlertidige arbeidsformer som igjen favner de mest utsatte arbeidstakergruppene med den svakeste tilknytningen til arbeidslivet. Kombinasjonen av å styrke lovgiving mot ulik behandling på samme tid som det strammes inn på sosialt omfordelende rettigheter er et skritt i retning av en mer liberal velferdsfilosofi, der det sivile medborgerskapet spiller en større rolle.

9. Danmark

I dette kapittelet vil jeg a) følge Danmarks forståelse av mangfold, arbeidsmarkedsreformer og lovgiving gjennom 90-årene og frem til i dag. Det vil b) identifiseres likheter og forskjeller mellom den danske og den svenske forståelse, definisjon av problem og hvordan disse løses. Videre vil det c) fokuseres på hvordan ‘*similar systems*’ gir like eller ulike svar på tilsynelatende felles utfordringer. Jeg starter først med den danske konteksten på 90-tallet, og hva som konkret skjer i Danmark på arbeidsmarkedsfeltet frem mot tusenårsskiftet. Jeg vil også redegjøre hvordan situasjonen på arbeidsmarkedet var for personer med funksjonshemming og innvandrere på denne tiden og hvilke ideologiske dreininger som rørte seg gjennom tiåret. Dette vil ligge til grunn for de utvalgte dypdykkene som blir gjort i arbeidsmarkedsreformer og den politiske læringen som foregår utover 2000 tallet og frem til i dag. Hver enkelt del vil starte med det overordnede idenivået for så å gå nærmere inn på handlingsplaner og den faktiske politikken. Dette grepet blir gjort for å tydeliggjøre hvor tett sammenvevd ideer/filosofi, program og politikk er.

9.1 Den danske konteksten i 90’erne – fra passiv til aktiv

Det var partiene Venstre og Konservative som dominerte de borgerlige regjeringssamarbeidene mellom 1982 og 1993. I overgangen mellom 1980 og 1990-årene var det den store andelen av befolkningen som sto utenfor arbeidslivet som vakte den største bekymring. Den sosialpolitiske debatten var preget av såkalte ‘*paradoksproblemer*’ som for eksempel at antallet personer på passive ytelser var økende på samme tid som ulike sektorer manglet arbeidskraft. Danmark møtte altså 1990 årene med økonomisk stabilitet, men med en høy andel arbeidsledige som gikk på offentlige ytelser uten krav om egeninnsats (Kvist, 2009). Ledigheten ble sett på som et strukturproblem og et resultat av en langvarig og feilslått arbeidsmarkedspolitikk. Ytelsene var over lang tid blitt utformet som passiv støtte og policy-mixen fungerte ikke aktiverende. Det hadde også utviklet seg en viss ukultur mellom de ulike offentlige systemene. Praksisen ble omtalt som en ‘*Dagpengegenerator*’ der kommunene med ansvar for de uforsikrede ledige, eller mottakere av ‘kontanthjelp’ (sosialstønad), tilbød noen måneders lønnstilskudd med opptjeningsrett til dagpenger (Jørgensen, 2008). På denne måten ble ansvaret for økonomisk støtte til sosialhjelpsmottakere overført fra kommunene til staten og a-kassene. Dette skapte konflikt og misnøye mellom de ulike instansene. Den passive arbeidsmarkedspolitikken hadde etterhvert fått slå såpass rot at den ved inngangen til 1990-årene så ut til å true velferdsstatens legitimitet. Det var en voksende gratispassasjer tendens som kunne undergrave den sosiale kontrakten som ligger til grunn for en universell velferdsstat – altså at alle skal bidra og at alle skal få (Esping-Andersen, 1990; Rothstein, 2005). Forståelsen av problemet var forankret i en neoliberalistisk logikk der velferdsstaten og dens generøsitet i seg selv er årsaken til arbeidsledighet. Det er altså de sosiale ytelsene som reduserer insentivet til å arbeide, skaper sosial eksklusjon og en ineffektiv økonomisk utvikling. Denne tenkningen var allerede godt etablert i den internasjonale konteksten. Naturlig nok aller tydeligst i USA, men også i Storbritannia, EU og OECD (jf. kap. 7). Kritikken mot utformingen av stønadssystemet i den danske velferdsstaten kom imidlertid både fra venstre- og høyresiden, og ved inngangen av 90-tallet var det bred enighet om at disse strukturene måtte endres. På tross av enighet på tvers av politiske skillelinjer, rettet høyresiden imidlertid en mer dyptgående og verdimelessig kritikk mot velferdsstaten som fenomen.

Høyresiden, med det konservative partiet Venstre i spissen, mente at landet var styrt av en sosialistisk arv som satte grenser for innbyggernes frihet og uavhengighet. I 1993 gav den kommende partilederen, Anders Fogh Rasmussen, ut sin mye omtalte og oppsiktsvekkende bok «*Fra socialstat til minimalstat*». Her tok han et kraftig oppgjør med det danske sosialdemokratiet og *socialstatens slavemennesker som ligger lydigt som en hund i sin kurv og luner sig foran kaminilden*. Boka var samtidig en hyllest til de liberale verdier og det frie og selvbestemmende mennesket. Fogh Rasmussen innleder boka med en henvisning til Vaclav Havel's essay om «*De magtesløses magt*» som handler om en grønnsakhandler som innordner seg det kommunistiske systemet i Tsjekkoslovakia. I boka peker han på mange paralleller mellom grønnsakhandleren og innbyggerne i det danske samfunn som, ifølge Fogh Rasmussen, har utviklet en *ynkelig slavekultur*. Denne slavekulturen mener han gjennomsyrrer hele det danske samfunnet, og at det finnes en enkel forklaring på det:

Statsmagten, den offentlige sektor, har gjort seg stor og bred og dominerer i den grad alle menneskers private liv, at flertallet i det danske samfund har privat økonomien deponert i statskassen. Danskenes liv er blevet statsliggjort. Det er skabt et herre-slave-forhold, hvor en stor del af samfundets medlemmer spiser nådensbrød af statens hånd (Rasmussen, 1993: 8).

Han peker videre på tre grunner for at Danmark har utviklet seg til *et samfund af livegne*: 1) Det er skjedd en sosialisering av innbyggerne hvor et flertall av velgerne er gjort privatøkonomisk avhengige av statskassen. 2) Staten har organisert *en folkeoppdragelse, der har hatt til hensikt å stimulere slavesidet på frihedsmentalitetens bekostning*. 3) En særlig *vulgærgrundtvigianisme* har utviklet *en kollektivistisk tankegang i hele samfundet* (Rasmussen, 1993: 9). Videre understreker Fogh Rasmussen at *det er falsk markedsføring at hevde at socialstaten kan sikre borgerne social trygghed*. Det er kun den private sektor som er i stand til å skape velstand. Av denne grunn er det nødvendig å ta et oppgjør med troen på socialstaten som alles gode venn og beskytter, *selv om det strider mot den danske velferdskonsensus*.

Den trygghed, som socialstaten kan tilbyde er en falsk trygghed. Afhængigheden af overførsler fra staten har samme virkning på borgerne som afhængigheden af euforiserende stoffer har på en narkoman: Ethvert nyt fix gør godt, men tilfredsstillelsen er midlertidig, og der skal stadig flere og større doser til. Afhængigheden bliver til hjælpeløshed, og stoffet har i den grad sløret sanserne, at ingen ænser decimeringen af samfundskagen. Det er derfor, trygheden kun er tilsyneladende (Rasmussen, 1993: 15).

Fogh Rasmussens overordnede mål for sin liberale strategi var derfor *å vinde forståelse for, at kravet om frihed som det høyeste af alle goder*. Videre må statsliggjørelsen av menneskets liv avvikles: *Socialstaten skal forvandles til en minimalstat*. Og til slutt må det bygges en «*selvstændighetskultur*» der innbyggerne har *et personlig ansvar for sine liv* (Ibid, s. 19).

Sosialdemokratene og venstresiden tok tydelig avstand til denne grunnleggende kritikken av den danske velferdsmodellen. De forsvarte det sosialdemokratiske samfunnet, og kritiserte høyresiden for å skjære ned på velferden, skape større ulikheter og innføre urettferdige skattelettelser som kom de rike til gode.

En politik, der bygger på nedskæring og ulighed, er det dårligst mulige svar på de store udfordringer, det danske samfund skal møde i de kommende år (Socialdemokraterne, 1989).

Socialdemokratiets forestilling om solidaritet er et krav om at sætte hensynet til helheden over særinteresser. Det er et krav om støtte og tolerance overfor de svage og dem, der trues af isolation og passivitet, fx de arbejdsløse, de syge, de handicappede samt de fremmede i vores samfund (Socialdemokraterne, 1992).

Rød blokk kritiserte altså blå blokk for ikke å bevilge penger nok til offentlige tiltak, for å kutte ned på velferdsgoder og skape økt ulikhet. Venstresiden var også skeptiske til høyresidens skattelettelser og mente at det var å gi fordel til allerede bemidlede mennesker på bekostning av de som trengte hjelp og støtte fra staten. Diskusjonene dreide seg i all hovedsak om tradisjonelle verdipolitiske spørsmål og om hva som var en rettferdig omfordeling i velferdsstaten. De ulike argumentene var knyttet til de klassiske skillelinjene mellom høyre- og venstresiden i det politiske landskapet. Men på samme tid som Socialdemokraterne løftet frem solidaritet og jevn fordeling som viktige bærebjelker i velferdsstaten, understreket også venstresiden i sin visjon for 90-erne viktigheten av å ta et personlig ansvar for sin egen tilværelse. Venstresiden var, som sagt, også tydelige i sin kritikk mot den førte arbeidsmarkedspolitikken, og det kom ny kraft i argumentene om at rettigheter også krever en oppfyllelse av plikter.

...det er politisk og moralsk uacceptabelt, at det danske samfund en længere årrække skal affinde sig med det menneskelige og økonomiske tab ved en arbejdsløshed på henved 300.000 (Socialdemokraterne, 1989).

Tillid til mennesket – tro på fremtiden. Men rettigheter kræver også, at man tager et ansvar... Princippet "Ingen rettigheder uden pligter, ingen pligter uden rettigheder" er et godt udtryk for Socialdemokratiets holdning (Socialdemokraterne, 1992).

Av samme oppfatning var den sittende liberale regjering, og i 1991 satte statsminister Pål Schlüter sammen en uavhengig Socialkommission. Kommisjonen besto av ulike eksperter som skulle finne frem til løsninger på strukturproblemene i arbeidslivet og den danske velferdsstaten. Kommisjonen og deres forslag skapte en bred offentlig debatt i Danmark, dyttet i de vante forestillinger og hadde mantraet fra *'passiv til aktiv'* som grunntanke under hele arbeidsprosessen. Det var første gang at det for alvor ble regnet på fremtidens forsørgerbyrde og satt tall på hvilke utgifter som Danmark kunne vente seg i takt med økning av antall eldre og en minskende arbeidsstyrke.

Den økende ledighet og en arbeidsmarkedspolitikk som i praksis viste seg å føre mennesker til en runddans i det offentlige stønadssystemet resulterte altså i en bred enighet mellom høyre og venstresiden om diagnosen på Danmarks ledighetsproblem. Både de ulike partiene, fagforeningen LO og opinionen og de forskjellige velgergruppene var samstemte rundt denne problemdefinisjonen på terskelen til 90-tallet (Klitgaard, 2002). På samme måte som i Sverige ble det altså argumentert for at staten sydde puter under armene på sine innbyggere, at velferdssystemet virket passiviserende og til hinder for en bærekraftig økonomisk utvikling (SOU 1990:44). Forskjellen mellom Sverige og Danmark var mer hva som lå til grunn for *'the pressing problem of the moment'*. Mens det i Sverige handlet om akutt økonomisk krise, var utgangspunktet

i Danmark en vedvarende feilslått arbeidsmarkedspolitik. En annen forskjell var at Sverige fikk problemer med en massiv arbeidsløshet på tross av en lang tradisjon med aktiv arbeidsmarkedspolitik. I Danmark lå ikke en slik aktiveringsfilosofi til grunn for arbeidsmarkedspolitikken før utover 90-tallet (Kvist, 2009).

I 1993, i det arbeidet til Socialkommissionen skulle avsluttes, oppsto den såkalte Tamilsaken som handlet om hvordan den konservative justisministeren Erik Ninn-Hansens og hans ministerium håndterte søknader fra tamilske flyktninger om asyl- og familiegjenforening i årene 1987-88. Mangel på rettslige begrunnede vedtak og tilbakesendinger førte til politisk skandale. Dette var også årsaken til at Schlüter-regjeringen måtte trekke seg og overlate regjeringmakten til Socialdemokraterne og deres koalisjon med Det Radikale Venstre, Centrum Demokraterne og Kristelig Folkeparti i 1993. Socialdemokraterne og Poul Nyrup Rasmussen ledet de ulike regjeringskoalisjonene frem til 2001 (Jørgensen, 2008).

Da Socialdemokraterne kom til makten *fremmet de behovet for reform* i arbeidsmarkedspolitikken. Målet var å skape en vedvarende reduksjon i den passive ledigheten. På grunn av Socaikommissionens uavhengige stilling, mente kommisjonsleder Olesen at mange av forslagene komiteen hadde utarbeidet ble førende for Arbejdsmarkedsreformen i 1993, på tross av regjeringsskiftet. Reformen bar imidlertid preg av en mer moderat innpakning og satte i verk mildere virkemidler enn det som var komiteens anbefalinger. Arbejdsmarkedsreformen fra 1993 ble forhandlet på plass av Zeuthen-utvalget som var sammensatt av samtlige partier i Folketinget. Samtidig var arbeidsmarkedets parter deltakere i utredningsarbeidet som til sammen sikret en solid samstemthet rundt den nye politiske strategien og de foreslåtte tiltakene (Andersen & Pedersen, 2006). Arbejdsmarkedsreformen representerte en ny policy-mix. Det ble satt en endelig grense i dagpengesystemet, og det ble innført aktive arbeidsmarkedstiltak. Det ble innført individuelle handlingsplaner og det ble opprettet 14 regionale arbeidsmarkedsråd (RAR) der arbeidsmarkedets parter hadde ansvaret for innsatsen rettet mot ledighet. Med dette ble arbeidstakerorganisasjonenes rolle styrket siden partene i arbeidslivet gjennom RAR fikk i oppgave å prioritere mellom ulike målgrupper samt å dimensjonere tiltaksinnsatsen og hvilke aktiveringsverktøy som skulle benyttes (Simonsen & Due, 2003). På midten av 1990-tallet fikk altså de danske arbeidslivspartene mer innflytelse og makt i den danske arbeidsmarkedspolitikken i motsetning til den mer generelle utviklingen internasjonalt.

Allerede i 1973 ble Danmark medlem av EU. Danmark knyttet seg altså tidlig til EU-prosjektet, og har lenge vært innlemmet i EUs overordnede politikk. Dette har innvirkning på flere politikkområder, også arbeidsmarkedspolitikken, og det ligger dermed en felles interesse mellom Danmark og EU i å koordinere avtaler og politikker på dette området. Jacques Delors hadde startet diskusjonen om en sosial modell for Europa i overgangen mellom 80- og 90-tallet (Scharpf & Schmidt, 2000). Parallelt gikk debatten rundt passive ytelser og feilslått arbeidsmarkedspolitik heftig for seg i Danmark. I 1993, da den Socialdemokratiske regjeringen overtok makten, hadde Danmark samtidig formannskapet for EU. Dette formannskapet sammenfalt med deres egen utarbeidelse av den nye Arbejdsmarkedsreformen og Danmarks *'pressing problem'*, noe som igjen bidro til at nettopp arbeidsløshet og strukturelle feilgrep i arbeidsmarkedspolitikken fikk ytterligere oppmerksomhet på EUs dagsorden. 1993 var også det året EU gav ut sitt white paper (Delores-erklæring) som kom med innovative forslag til den kommende europeiske arbeidsmarkedsstrategien (European Commission, 1993). Den danske politikformuleringen ble på

denne måten også nært knyttet til utarbeidelsen av den europeiske arbeidsmarkedsstrategien. Den europeiske arbeidsmarkedsstrategien utviklet seg videre utover 90-tallet med Essen-strategien i 1994 hvor medlemslandene ble bedt om å utarbeide flerårige arbeidsmarkedspolitiske program (Multi Annual Programmes, MAP). Amsterdam-traktaten etableres i 1997 med fokus på arbeidsmarkedspolitikk som et sektoroverskridende politikkområde og Luxemborg-prosessen hvor de fire grunnsøylene for den europeiske arbeidsmarkedsstrategien utarbeides samme år (jf. 7.6) (European Commission, 2006). Den politiske læringen gikk sannsynligvis begge veier, men EU viste en stor interesse og begeistring for de grep som ble gjort i Danmark. I flere Employment Outlooks løftes de danske politiske reformer frem som good practice (OECD, 2004; 2006).

Arbeidsmarkedsreformene på 90-tallet ble innført i en trestegsmodell i løpet av en fireårsperiode mellom 1994 og 1998. Det ble innført grenser for hvor lenge en person kunne motta passiv stønad og krav om aktivering, men de offentlige ytelsene ble ikke redusert. Arbeidsledighetstrygden var for eksempel hele tiden like høy med en maksimal dekningsgrad på 90 prosent av tidligere inntekt. Der det tidligere ikke fantes noen grense for hvor lenge man kunne motta arbeidsledighetstrygd ble det i første omgang satt inn en grense på syv år, der de siste tre årene innebar rett og plikt til aktivering og jobbtrening. I 1995 ble perioden avkortet til fem år med rett og plikt til aktivering etter to års ledighet. Videre ble det strammet ytterligere til i 1998 med en maksimumsgrense på fire år med aktiveringsplikt etter ett års ledighet (Klitgaard, 2002). Dette skiller seg fra Sveriges løsning som var å redusere ytelsen fra maksimalt 90 prosent til 80 prosent i 1993 og ned til 75 prosent i 1996. Dette var en del av «dugnadsinnsatsen» for å få det nasjonale budsjettet til å gå i balanse etter den økonomiske krisen (jf. kap. 8). Når økonomien var mer stabilisert ble arbeidsledighetstrygden oppjustert til 80 prosent dekningsgrad, men altså ikke tilbake til 90 prosent som den var i utgangspunktet. De danske reformene på 90-tallet handlet mer om en ny kobling mellom stønader og arbeidsmarkedspolitikk, ikke en tilstramming av ytelser. Tidligere hadde aktivering blitt satt i gang for å sikre den arbeidsledige rett til en ny dagpengeperiode, men arbeidsmarkedsreformene brøt med dette prinsippet og innførte aktivering med målsetning om uavhengighet av offentlige overførsler og selvforsørgelse. Gjennom 1990-tallet ble altså aktivering innført for stadig flere grupper, også for sosialhjelpsmottakere (eller i Danmark – ikke-forsikrede ledige på kontanthjelp), stadig tidligere i ledighetsforløpet og i stadig større deler av perioden (Kvist, 2009).

9.2 Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallet

Grupper som sto utenfor arbeidslivet, eller hadde en svak tilknytning til arbeidslivet, fikk altså økt oppmerksomhet og satte dagsorden utover 1990-tallet. Dette gjorde sitt til at de politiske lyskasterne raskt ble rettet mot både innvandrere og personer med funksjonshemming.

Ivaretakelse av funksjonshemmede og uføre har en lang tradisjon innenfor den skandinaviske modellen, og slik er det også i Danmark. Politikken har hvilt på tradisjonelle skandinaviske grunnverdier som solidaritet, kompensering og inkludering (jf. kap. 5.4). Slik sett har tiltak for å legge til rette for personer med nedsatt arbeidsevne, velferdsstatens støtteordninger, samt arbeidsgivers ansvar til å ivareta sine ansatte stått sterk med hensyn til denne målgruppa. Gjennom arbeidsmarkedsreformene var retten til stønad ikke lenger ubetinget. Passiv forsørgelse ble sett på som både et samfunnsøkonomisk, sosialpolitisk og et moralsk problem. Den endrede dagsorden,

diskurs og problemformulering satte rammene for en ny filosofi, nye program og en ny politikk på hele arbeidsmarkedsfeltet. Og i lys av disse generelle endringene endrer også den danske velferdspolitiske tilnærmingen seg både når det gjelder personer med funksjonshemming og innvandrere. Også i Danmark kan det dermed sies å skje et paradigmeskifte (jf. Hall (1993)) på 90-tallet både ut fra et generelt velferds- og arbeidsmarkedspolitisk perspektiv, men også på funksjonshemmings- og innvandringsfeltet. Det fokuseres i stadig større grad på hva hver enkelt har å bidra med i motsetning til å fokusere på den enkeltes begrensninger. Det skjer altså endringer i grunnleggende tankesett, ikke bare rundt politiske virkemidler og tiltak. Den nye konteksten for den danske velferdsstaten førte altså til at problemene ble definert på en annen måte. Det var ikke nødvendigvis slik at velferdsstaten skulle bidra til å verne for eksempel funksjonshemmede mot arbeidslivet. Utover 90-tallet ble denne filosofi snudd tvert om: statens oppgave var å være en pådriver for å få alle med på arbeidslaget. En slik omdefinering av problemet satte også i gang en prosess hvor Danmark søkte etter nye svar. På denne måten var den danske stat, i likhet med den svenske, svært mottakelig for politisk læring og nye reisende ideer ved inngangen til 90-tallet (Dolowitz & Marsh, 2000). De endrede ideer, den politiske læringen samt inspirasjon fra både naboland og mer internasjonalt, skapte altså nye rammer for politikken.

Siden 1997 har Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danmark hatt en særlig oppmerksomhet rettet mot funksjonshemmede og deres deltakelse i det danske arbeidsmarkedet. SFI har gjennomført en rekke rapporter som har kartlagt både arbeidsmarkedstilknytning og levekår generelt for funksjonshemmede. Med økt oppmerksomhet og innsats fra myndighetenes side kunne det kanskje forventes en økning i andelen funksjonshemmede som ble inkludert i arbeidslivet. Likevel viser SFIs rapport fra 2002, *Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløp*, at andelen funksjonshemmede som deltar i arbeidslivet har vært nedadgående siden 1965 og frem til 2002. Mellom 2002 og 2014 er andelen som deltar i arbeidslivet blant personer med handicap blitt ytterligere redusert fra 51,0 % til 42,6 %. Samtidig har andel personer i arbeid uten handicap også minsket fra 81,2 % til 76,5 %. På tross av at fallet mellom 2002 og 2014 er større for personer med handicap (8,5 %) enn for personer uten handicap (4,7 %), kan ikke forskerne finne noen signifikant forskjell på utviklingen i andelen yrkesaktive mellom personer med og personer uten handicap (Høgelund & Larsen, 2015). Dette er i samsvar med den svenske utviklingen, der arbeidsstyrken generelt ble redusert i kriseårene, og at den rammet funksjonshemmede tilsvarende. Samtidig viser både svensk og dansk statistikk at andelen mennesker utenfor arbeidslivet holder seg stabil eller øker (jf. kap. 2). Dermed kan det se ut til at om ikke funksjonshemmede nødvendigvis rammes hardere enn andre arbeidstakere i nedgangstider, er det vanskeligere for denne gruppen å komme tilbake i arbeid sammenlignet med andre arbeidsledige (Tøssebro, 2012).

For å bøte på denne situasjonen prøvde regjeringen i Danmark seg med en ny løsning og innførte den såkalte fleksjobben i 1998. Fleksjobb kan sammenlignes med den svenske lønebidragsordningen, og handler om å subsidiere arbeidsgivere som ansetter mennesker med nedsatt arbeidsevne eller særlige utfordringer. Dette kommer jeg nærmere inn på under avsnittet om virksomheters sosiale ansvar og det rummelige arbeidsmarked (9.5). Det ble også rettet et større fokus på å sikre rettigheter til funksjonshemmede, samt å følge med på utviklingen av funksjonshemmedes levekår. Videre ble det satt økt fokus på å kartlegge, måle og rapportere inn til myndighetene om funksjonshemmedes situasjon. Særlig oppmerksomhet skulle rettes mot funksjonshemmedes tilknytning til arbeidsmarkedet (Regjeringen, 2004a). Fra myndighetenes side ble innsatsen styrket hva angikk tilgjengelighet, nødvendige hjelpemidler og tilpasninger på

arbeidsplassen. Dette skulle altså gi nye muligheter for funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Motivet bak var både å beholde folk i arbeid lenger og rekruttere funksjonshemmede inn i arbeidslivet.

Før starten av 90-årene hadde de danske myndighetene heller ikke hatt noe særlig fokus på innvandrere og deres yrkesdeltakelse. Gapet i sysselsettingsgraden mellom ikke-vestlige innvandrere og personer med dansk opprinnelse var imidlertid stadig økende. Det ble satt ned en arbeidsgruppe som skulle ha fokus på innvandreres situasjon i det danske samfunnet, og i 1990 la de frem en rapport med tittelen: *Integration af indvandrere i Danmark: beskrivelse og forslag til en bedre prioritering* (Indenrigsministeriet, 1990). Her lanseres for første gang tiltak for å fremme innvandreres tilknytning til arbeidslivet i Danmark. I rapporten ble det slått fast at noen innvandrere var kommet til det danske samfunnet for å bli. Dette fremstår som en ny erkjennelse i Danmark, mens Sverige (og Norge) i lang tid hadde forholdt seg til et slikt faktum (Breidahl, 2012). Samtidig som viktigheten av tilpasning og egeninnsats for å ta del i det danske samfunnsnivå ble det også lagt vekt på at innvandrerne også skal kunne ivareta egen kultur og identitet.

«En vellykket integration indebærer, at indvandrerne indgår i samfundslivet på linie med danske statsborgere, d.v.s. indvandrere skal kunne deltage i uddannelse, på arbejdsmarkedet, i erhvervslivet, i det lokalpolitiske liv og i fritids- og kulturaktiviteter på lige fod med danskere. Samtidig er det vigtigt, at dette finder sted, uden at den enkelte indvandrers mod sin vilje mister de identitetsbærende træk fra den hidtidige kulturbaggrund. Der vil derfor være tale om en afvejning af ofte modsatrettede hensyn» (Indenrigsministeriet, 1990).

Utover 90-tallet ble det etter hvert mer fokus på å formulere en samlet innvandringspolitikk. I 1998 ble Danmarks første integrasjonslov vedtatt, med virkning fra 1. januar 1999. Med den nye integrasjonsloven ble også et lovfestet treårig introduksjonsprogram på fulltid innført. Introduksjonsprogrammet inneholder språkundervisning, aktive arbeidsrettede tiltak og oppkvalifisering. En individuell handlingsplan skulle ligge til grunn for aktiveringsinnsatsen (Hernes & Tronstad, 2014). I 2000 var det stor sammenheng mellom antall år innvandrere hadde oppholdt seg i landet og i hvor høy grad innvandrerne var i jobb. Jo lengre oppholdstid i Danmark, jo større sysselsettingsgrad. I 2009 er det imidlertid ikke stor forskjell på andelen i arbeid blant innvandrere som har oppholdt seg i Danmark mellom 2-3 år og 6-10 år. Mulige årsaker til dette vil jeg komme nærmere inn på når Danmarks integreringspolitikk drøftes. På tross av en stigende andel sysselsatte og fallende ledighet var det fremdeles 43 prosent av ikke-vestlige innvandrere som var utenfor arbeidsstyrken i 2010 (Fihl & Christensen, 2010). Sysselsettingsgapet mellom ikke-vestlige innvandrere og personer født i Danmark har siden 2010 og frem til i dag vært svakt stigende i hele perioden (Det nationale integrationsbarometer, 2017).

9.3 Lovgivning mot forskjellsbehandling

I 1992 skrev Danmark under den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen og ble slik formelt omfattet av reglene om diskrimineringsforbud som er beskrevet i loven. Året etter vedtok Folketinget beslutningsforslag B 43 om *ligestilling og likebehandling af handicappede med andre borgere* (1993) (BSF 43 1992/1, 1993). Dette var et ambisiøst vedtak der målet var at mennesker

med funksjonshemming skulle ha en tilværelse så normal som mulig på alle områder, og hensynet til funksjonshemmede skulle også inngå i alle beslutninger der det var av relevant karakter. Like muligheter, solidaritet og tilrettelegging var de prinsipper som lå til grunn for beslutningsforslaget. I beslutningsforslaget, (BSF 43 1992/1), henviser regjeringen til EU som en pådriver for å fremme funksjonshemmedes posisjon i samfunnet. Slutningen er at EUs (da EF) innsats har resultert i en større bevissthet og forståelse av funksjonshemmedes plass i samfunnslivet.

Det Europæiske Økonomiske Fælleskab har ligeledes igangsat en række forskellige tiltag, der tager sigte på at fremme handicappedes erhvervmæssige og sociale integration i samfundet. Denne udvikling har medført, at befolkningen har fået en langt bedre forståelse for handicappedes livsvilkår gennem stadig større viden om handicappedes behov og muligheder for aktiv samfundsdeltagelse.

Likevel erkjenner regjeringen at det, på tross av mange positive politiske initiativ, fremdeles er en rekke barrierer i det danske samfunnet som hindrer deltakelse for funksjonshemmede. Dette ønsker regjeringen å gjøre noe med, men avviser å gjøre bruk av diskrimineringslovgiving som redskap for å oppnå et mer inkluderende samfunn.

I udlandet er man flere steder gået den vej at gennemføre antidiskriminationslovgivning om handicappedes rettigheder på tværs af sektorer. I USA har Kongressen vedtaget en meget omfattende lov, der forbyder diskrimination af handicappede. Denne lovgivning er særdeles detaljert og omfatter alle samfundslivets forhold. I Danmark har man ikke tradition for særlovgivning af denne art (BSF 43 1992/1).

Selv om diskrimineringslovgiving i første omgang avvises som politisk verktøy i handicappolitikken understrekes viktigheten av at det gis et utvetydig politisk signal til alle, og at det finnes et system som kan identifisere utviklinger som går i gal retning. Videre apelleres det til fellesskapsinitiativer og samarbeid mellom stat, kommune, og private virksomheter om å stå sammen for å etterleve prinsippet om likebehandling og likestilling av personer med funksjonshemming. Samtidig peker regjeringen på at det vil kreves en tverrfaglig og en tverrsektoriell innsats for å imøtekomme og finne løsninger på funksjonshemmedes problemer. Problemer kan, etter regjeringens vurdering, oppstå hvor som helst og bør derfor løses innenfor den sektor utfordringen er aktuell, og hvor man kan henvende seg for bistand av en overordnet ekspertise. Dette var bakgrunnen for etableringen av *Center for Ligebehandling af Handicappede*, som ble opprettet under Det Centrale Handicapråd. Deres oppgave var å overvåke utviklingen på handicapområdet, og ta kontakt med aktuell myndighet om de oppdaget uønskede konsekvenser. Her ser vi at regjeringen altså avviser presset om å innføre en lovgiving som bryter med den danske modellen. Prinsippet om likhet mellom personer med funksjonshemming og alle andre mennesker er likevel et viktig og grunnleggende prinsipp i Danmark (i likhet med Sverige og Norge). Danmarks tradisjon for å løse samfunnsutfordringer og sikre inkludering er også sterkt knyttet til samarbeid mellom ulike instanser og partene i arbeidslivet. Ideen hviler på en felles innsats som kommer alle til gode og som er i alles interesse. Grunnleggende for denne strategien er at den skal være frivillig og fleksibel, og at deres felles mål og felles ansvar er drivkraft nok i seg selv. Ut fra et slikt perspektiv vil lovgiving for inkludering og like rettigheter i form av diskrimineringslovgiving være mer som en tvangstrøye å regne, og forstyrre det etablerte systemet som blir sett på som fleksibelt og tilpassningsdyktig. Løsningen blir likevel en lovgiving mot

forskjellsbehandling, men i en mer overordnet form enn en mer detaljert og kravspesifikk diskrimineringslov. Vegringen for å ta i bruk et detaljert lovverk mot diskriminering kan ha sin forklaring i verdiene som ligger til grunn for den skandinaviske velferdsmodellen der omfordeling og universelle rettigheter er mer fremtredende enn lovverk og gruppespesifikke diskrimineringsgrunner som er en mer liberalistisk tilnærming til rettferdighet (jf. 5.5).

Skepsisen til å innføre streng regulering kan altså forklares med den filosofien, ideene og verdiene som ligger til grunn for den skandinaviske modell og tradisjon – yte etter evne og få etter behov, uavhengig av identitet og klassetilhørighet. Begrepet sektoransvar er for eksempel et sentralt begrep i den danske funksjonshemmingspolitikken (Bengtsson, 2005). Sektoransvar handler om at det ikke skal bygges særlige instanser for å ivareta funksjonshemmede, men at de er en del av de samme velferdstjenestene som omfatter alle andre innbyggere i landet. Denne tilnærmingen til funksjonshemmede bygger på det relasjonelle funksjonshemmingsbegrepet som vokste frem på 90-tallet (Bengtsson, 2000; Grönvik, 2007; Tøssebro, 2010). Denne tilnærmingen står også sterkt i Sverige og Norge. Kritikken mot en slik sektortilnærming kan være uthuling av kompetanse, samt at de som arbeider med funksjonshemmede da er generalister og ikke spesialister. En annen kritikk er fragmentering av ansvar fordi den deles på så mange ulike instanser at ingen nødvendigvis kjenner en særlig forpliktelse. Samtidig representerer en slik helhetlig tilnærming til funksjonshemmede et menneskesyn som understreker det universelle og likhetstanken som er fremtredende i den tradisjonelle skandinaviske modellen

På tross av vegring fra Danmarks side for å innføre diskrimineringslovgiving la EU press på landet for å innføre en slik type lovgiving. Diskrimineringslovgivingen er en avgjørende faktor for EUs overordnede prosjekt med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Det er derfor et viktig poeng for EU at lovgivingen er felles og samsvarer på tvers av medlemslandenes landegrenser. Med virkning fra 1. juli 1996 vedtok Folketinget Lov om forskelsbehandling på arbeidsmarkedet. Loven forbyr enhver form for forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet på grunn av rase, hudfarge, religion, politisk ståsted, seksuell orientering eller nasjonal, sosial eller etnisk opprinnelse. Loven er i tråd med ILO-konvensjonen om forskjellsbehandling på arbeidsmarkedet (1958) og FN konvensjonens forbud mot etnisk diskriminering (1965). Videre er det primært på grunn av press og regulering fra EU at Danmark reviderer og videreutvikler sitt lovverk mot forskjellsbehandling. EU vedtok sine diskrimineringspakker med Likebehandlingsdirektivet og Arbeidsdirektivet i 2000 med krav om at dette skulle være en del av nasjonal lovgiving i medlemslandene innen 2003. Det var med en tydelig skepsis at Folketingets utvalg gikk inn for å vedta EUs diskrimineringspakker, og de forbeholdt seg retten til å innføre de nye bestemmelsene i en såkalt minimumsimplimentering.

Et flertal i udvalget (udvalget med undtagelse af DF) indstiller lovforslaget til vedtagelse med det stillede ændringsforslag. Venstres, Socialdemokratiets, Det Konservative Folkepartis og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget finder, at gennemførelsen af EU-direktiver på arbejdsmarkedsområdet i form af lovgivning som overvejende hovedregel bør ske i form af såkaldt »minimumsimplimentering«, dvs. at gennemførelsesloven ikke indeholder mere vidtgående regler, end direktivet kræver. Loven bør heller ikke udnytte enhver undtagelsesmulighed i direktivet. Det er der flere grunde til. Dels værner man på den måde bedst om det danske overenskomsts system, hvorefter arbejdsmarkedets parter i videst muligt omfang selv skal have lov at regulere arbejdsmarkedets forhold ved

overenskomst. Dels er princippet om minimumsimplementering avgjørende for, at arbeidsmarkedets parter selv kan gjennomføre direktiver ved deres egne overenskomster, således at gjennomførelsesloven alene omfatter de ikkeoverenskomstdækkede dele af arbeidsmarkedet. Princippet gjelder alene ved selve implementeringen. Det siger sig selv, at et flertal i Folketinget ikke skal være afskåret fra senere at gjennomføre ændringer også i lovgivning, som har sit utspring i EU-regler, som man på det tidspunkt af andre grunde måtte finde påkrævede (LF 40 2003/1, 2004)

2003 ble også markert som det europeiske funksjonshemmingsåret. Danmark fikk imidlertid et års utsettelse for å innføre EUs diskrimineringspakker derunder beskyttelse mot diskriminering på grunn av alder og funksjonshemming som ikke var skrevet inn i den opprinnelige forskelsbehandlingsloven fra 1996. Først i 2004 ble disse diskrimineringsgrunnene lagt inn i forskelsbehandlingsloven. Videre ble det satt inn to nye definisjoner på forskjellsbehandling der den ene omhandlet sjikane og den andre om direkte og indirekte diskriminering. Med dette ble arbeidsgiveren forpliktet til å legge til rette (innen rimelige grenser) for å sikre at prinsippet om likebehandling av funksjonshemmede og minoriteter overholdes. I *Bekendtgørelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. lovens § 2a*, kapittel 2, står det formulert på denne måten:

”Arbejdsgiveren skal træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov for at give en person med handicap adgang til beskæftigelse, til at udøve beskæftigelse eller have fremgang i beskæftigelse, eller for at give en person med handicap adgang til uddannelse. Dette gælder dog ikke, hvis arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde. Lettes denne byrde i tilstrækkeligt omfang gennem offentlige foranstaltninger, anses byrden ikke for at være uforholdsmæssig stor”(Lov nr. 1417, 2004).

Diskrimineringsvernets tradisjonelle fokus er statens plikt til å unnlate å diskriminere (såkalt «negativ plikt»), for eksempel gjennom diskriminerende lovgivning eller forvaltningsvedtak. Men det menneskerettslige diskrimineringsvernet innebærer også forpliktelser for myndighetene til aktivt å sørge for at likhetsprinsippet og prinsippet om ikke-diskriminering ivaretas gjennom myndighetshandlinger og annen myndighetsadferd (såkalte «positive plikter») (NOU 2009:14).

Det er imidlertid knyttet unntak til den danske diskrimineringslovgivningen. Forbudet mot indirekte diskriminering gjelder for eksempel ikke dersom «...*pågåeldende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige*» (LF 155 2002/1 2003). Dette unntaket har vært særlig fremhevet når danske myndigheter har legitimert sin implementering av lavere ytelser til nyankomne innvandrere. EUs rasedirektiv og arbeidsdirektiv forbyr imidlertid forskjellsbehandling på grunn av rase eller etnisk opprinnelse også når det gjelder sosial beskyttelse, herunder sosialsikring og helsehjelp, sosiale goder som for eksempel gratis medisin, utdanning samt adgang til og levering av goder og tjenesteytelser som er tilgjengelige for offentligheten. Dette vil jeg komme nærmere inn på senere i kapitlet, men nevner dette nå for å understreke ambivalensen som har vært knyttet til diskrimineringslovgivningen i den danske konteksten. Diskrimineringslovgivningen og de internasjonale forpliktelsene Danmark har skrevet under på har med ujevne mellomrom vært relativt heftig debattert. Dansk folkeparti stilte seg ikke bak innføringen av EUs anti-

diskrimineringslovgiving i Danmark. Sommeren 2003 startet partiets leder, Pia Kjærsgaard, også en stor og prinsipiell debatt i den danske offentligheten da hun stilte spørsmålet: *Hvorfor opsiges vi ikke de internationale konventioner? Hvorfor må vi ikke diskriminere?* Birthe Rønn Hornbech fra Venstre ble rystet over spørsmålet og svarte med å forsvare menneskerettighetskonvensjonenes legitimitet. Anders Fogh Rasmussen kommentar til debatten var at: *Hornbech skulle ikke være så ømskindet* (Lykkeberg, 2005). Her kan det altså identifiseres til dels høy temperatur rundt menneskerettigheter og inkludering i den danske offentlige konteksten, og det største engasjementet mobiliseres når det er innvandrere og integrering som er knyttet til debatten.

9.4 «Oss» og «dem» - Verdikamp og nye dimensjoner i politikken

Innvandringsspørsmålet og hvordan dette skal håndteres er en av de sakene som har vært mest fremtredende og karakteristisk for den danske politikken, særlig utover 2000-tallet. Samtidig kan den danske tilnærmingen til mangfold og inkludering av «de andre» altså spores tilbake til midten av 90-tallet. For å kunne forstå de politiske valgene som Danmark tar gjennom 2000 tallet er det derfor viktig å ha et bilde av den politiske diskursen knyttet til innvandring som har vært dominerende i landet. I følge den historisk institusjonelle diskursteori har den offentlige diskursen en sentral rolle i å forme opinionens bilde av hvilke utfordringer samfunnet står overfor og hvordan disse best kan løses. På denne måten formes en filosofi som igjen påvirker utforming av politiske program og politikk (Schmidt, 2002). Samfunnet, mediene og de politiske aktørene sender hele tiden signaler til befolkningen som bor i landet. På samme tid dannes et bilde av ulike grupper, særlig av risikogrupper som ikke nødvendigvis inngår i befolkningens ide om 'folk flest'. I det offentlige ordskiftet er det ikke tilfeldig hva man velger å si, og hva man velger å snakke om på et gitt tidspunkt, særlig ikke fra et politisk perspektiv. For å sette dagsorden appelleres det gjerne til følelser og et viktig politisk verktøy er å kunne sanse stemningen i folket. Å sende ut ambivalente budskap om innvandrerbefolkningen og ha et negativt fokus kan bidra til at det skapes et skremmebilde av hvem de nye innbyggerne i landet faktisk er. Dette kan bidra til økt diskriminering og stereotype forestillinger av grupper som i virkeligheten er svært sammensatt. Samtidig kan det påvirke innvandreres egen atferd og ønske om å ta del i, eller ta avstand fra, vertslandets spilleregler.

Danmark blir gjerne omtalt som det mest liberale landet i Skandinavia. Et kjennetegn har gjennom mange år vært deres åpenhet for alternative livsstiler, og staten var tidlig ute med for eksempel å anerkjenne homofile ekteskap. I 1983 var landets immigrasjonslov en av de mest liberale i verden, og ga lovfestede rettigheter til asyl og familiegjennforening. Samtidig var det å bruke 'innvandrerkortet' for å slå politisk mynt regnet som ufint og brudd på den rådende kutyme (Mouritsen & Olsen, 2013). Parallelt med en åpensindig og liberal holdning til ulikhet har det imidlertid også rådet en generell skepsis i Danmark knyttet til ideen om multikulturalisme. Den danske skepsis har lenge blitt løftet frem som motsatsen til den svenske filosofi om *mångfald i samhället*. Anders Fogh Rasmussen som skulle bli Danmarks dominerende statsminister på 2000-tallet uttrykte allerede tidlig 90-tall sin skepsis mot å blande sammen mennesker fra ulike deler av verden. Videre understreket han viktigheten av et felles verdisett og en felles historie for å sikre samhold i befolkningen.

Vi kan ikke bare røre alle folkeslag sammen i en stor kosmopolitisk grød... Et folk holdes sammen som folk af den fælles historie, myten om fælles afstamning, mentaliteten og fælles skikke (Rasmussen, 1993: 117).

Danmark er det skandinaviske landet med kortest innvandringserfaring. Landet hadde lite arbeidsinnvandring på 70- og 80-tallet sammenlignet med Norge, og særlig Sverige. Sånn sett har den danske befolkningen vært mer homogen enn de andre landene over lengre tid. Danmarks første virkelige møte med innvandring ble i all hovedsak humanitær og flyktningrelatert migrasjon i overgangen mellom 80- og 90-tallet. I Danmark har den politiske diskursen rundt innvandring og integrering vært oppsiktsvekkende krass, og skiller seg tydelig fra den svenske offentlige samtalen om samme tema.

Høsten 1995 ble Dansk Folkeparti (DF) stiftet på Christiansborg. Partiet er høyrenasjonalistisk og har innstramminger i innvandringspolitikken som sin største sak. Pia Kjærsgaard ble enstemmig valgt til leder av partiet, og hadde denne posisjonen frem til september 2012. Allerede to år etter hun ble leder av partiet ble Kjærsgaard kåret til Årets Politiker i Berlinske Tidene. Mer enn en tredjedel av de spurte mente at den kontroversielle partilederen var den som klarte seg best i 1997 (Berlinske Tidene, 1997). Kjærsgaard ble altså raskt en av de mest kjente politikerene i Danmark. Hun var svært markant i den danske politikken og tok sterk avstand til multikulturalisme og innvandring. I 1998 stilte partiet til valg for første gang og fikk 7,4 prosent av stemmene og 13 mandater i Folketinget. Utover 2000 tallet ble Dansk Folkeparti enda mer innflytelsesrike og spilte en avgjørende rolle i å sette den danske dagsorden samt i å definere hva som var Danmarks og velferdsstatens utfordringer og *'the pressing problem'*. Hele tiden har fokuset vært rettet mot innvandrere som en trussel mot det danske verdigrunnlag og samfunn.

Anders Fogh Rasmussen har også vært fremtredende i å definere den danske dagsorden utover 2000-tallet. Hans strategi om å starte en kulturkamp lanserte han allerede i sin bok fra 1993. Kulturkampen er i første rekke definert som en kamp mot en sosialdemokratiske ukulturen der staten var for omfattende og bestemte for mye over enkeltmennesket. Samtidig var ideen bak kulturkamp-begrepet at det var *selve ånden i befolkningen som skulle endres*. Altså, for å skape forandring så var det verdier og befolkningens holdninger som burde endres. Dermed var politikernes fremste maktredskap å definere hva som bør være de rådende verdiene. På denne måten kunne man bekjempe nedarvede vaneforestillinger og samtidig få gjennomslag for en grunnleggende holdningsendring i befolkningen. For å få gjennomslag for de liberale verdiene maner Fogh Rasmussen derfor til en «Kulturkamp».

Vi kaster ikke slavesindet af os blot ved at afvikle socialstaten. Det er selve ånden i befolkningen, der skal ændres. Ja, jeg tvivler på, at vi overhovedet kan stoppe socialstatens vokseværk uden en fundamental holdningsændring i hele samfundet. Egentlig er der brug for kulturkamp. I danske øren lyder ordet "kulturkamp" måske lidt voldsomt. Og jeg tænker da heller ikke på væbnet opstand. Men jeg bruger ordet kulturkamp for at understrege den altomfattende karakter af den holdningsændring, der er brug for. Vi skal helt fra bunden af gøre op med de kollektivistiske normer, vi så at sige har fået ind med modernismen. Det bliver en kamp mod nedarvede vaneforestillinger og affældige, påståede sandheder (Rasmussen, 1993: 136).

Begrepene ”kulturkamp” og ”verdikamp”, ble en overordnet strategi for hele Venstres valgprogram i 2001. Og det var først i denne valgkampen at Rasmussens verdi- og kulturkamp fikk sitt store gjennombrudd ved at den ble særlig knyttet til innvandringspolitikk. Selv om begrepene ikke i utgangspunktet handlet om innvandring, ble verdikampen i valgkampen lansert som et spark i siden til de kulturradikale som gjennom sin politiske korrekthet hadde bidratt til en taushetsspiral rundt utfordringer i det danske samfunnet - særlig med hensyn til innvandrings- og integreringsspørsmål (Gisselmann & Juul-Sørensen, 2008).

«Det er udfaldet af kulturkampen, der afgjør Danmarks fremtid. Ikke den økonomiske politik. Ikke teknokratiske ændringer af lovgivningssystemer. Det afgørende er, hvem der får held til at sætte dagsorden i værdidebatten» Weekendavisen 17.01 2003, sitert i Gisselmann og Juul-Sørensen (2008).

Valgkampen i 2001 handlet i stor grad om innvandringspolitiske spørsmål og hadde en svært høy temperatur. Godt hjulpet av Dansk Folkeparti lyktes det altså Fogh Rasmussen å sette innvandringsspørsmålet som en dominerende sak på den politiske dagsorden. På denne måten ble også kulturkamp og verdikamp knyttet til mangfoldsdebatten i den kollektive danske bevisstheten. Verdibarometer fra 2001 viser at holdninger til innvandring alene var viktigere for folks høyre-venstre selv plassering enn deres holdninger til de tradisjonelle høyre-venstre spørsmål (Andersen, 2003). Valget ble på denne måten et valg mot samfunnets fiender: *Det drejede sig om at ramme udlændinge og kriminelle. Og ikke mindst de tossegode kulturradikale, der traditionelt har forsvaret dem* (Lykkeberg, 2005).

Valget omtales gjerne som ‘jordskredsvalget’, fordi Socialdemokraterne mistet så mange stemmer, og maktfordelingen mellom partiene ble endret såpass radikalt. Politikken høyre-venstre akse var falmet og nye dimensjoner i politikken gjorde seg gjeldende. Etter valget i 2001 var Venstre for første gang siden 1920 det største partiet i dansk politikk. Venstre overtok regjeringmakten sammen med Det Konservative Folkeparti (VK-regjeringen) med Anders Fogh Rasmussen som statsminister. Dansk Folkeparti gjorde også sitt beste valg, og ble det tredje største partiet på Folketinget (Andersen, 2003). Aldri tidligere hadde høyresiden i dansk politikk vært så store og sterke. Og på tross av en strategi som, i alle fall retorisk, hadde satt Venstre mer på midten av den politiske høyre-venstre skalaen hadde forholdene aldri tidligere vært mer gunstige for gjennomslag av liberal politikk. Dansk Folkeparti fungerte som parlamentarisk støttepart for VK-regjeringene under Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen i perioden fra 2001 til 2011 – og igjen for Venstre etter valget i 2015 – da de gjorde enda et rykk fremover og ble Danmarks nest største parti med 21, 1 prosent av stemmene. Utover VKs regjeringstid har verken politikk eller retorikk rettet mot innvandrere blitt mildere, snarere tvert i mot. Den spisses til og et lite utvalg av ulike partipolitiske kampanjer illustrerer det krasse innvandringspolitiske klimaet i Danmark.

Stram udlændigepolitik og ægte velfærd. Vi sidder fast på de danske værdier (Valgannonse, 2007)

Sverige drukner i udlændinge – de har ingen Pia Kjærsgaard (Valgannonse, 2007)

Allah er lige for loven (Domstolskampanjen, 2008)

Ordlyden står i sterk kontrast til den svenske diskursen om innvandring og viser stor forskjell i kutyme og terskel for hva som oppfattes som akseptabelt i det offentlige rom. Et annet eksempel for å illustrere forskjellen mellom den danske og den svenske offentlige samtale omkring innvandring og innvandrerbefolkningen kommer frem i forbindelse med Sverigedemokraternes (SD) valgfilm fra 2010. Partiet hadde fått laget en film som viser en pensjonist sammen med en stor flokk av burkakledder kvinner som kappløper for å nå frem til velferdskontoret og de sosiale ytelsene. Med dette setter SD, i likhet med DF, innvandrere opp mot en bærekraftig velferdsmodell. Budskapet er at innvandrere er en trussel mot velferdsstaten. Der Dansk Folkeparti får mer eller mindre fritt spillerom i den danske offentlige debatten, blir denne filmen nektet sendt på svensk TV4. Tv-stasjonens direktør forklarte avslaget med at filmen var både rasistisk og udemokratisk. Pia Kjærsgaard fra Dansk Folkeparti uttrykker en helt annen oppfatning i sitt ugebrev 30. august 2010 under overskriften «*Svensk presse opfører sig som i en bananrepublik*»:

«Vorherre bevares! Jeg har set filmen. Den er glimrende. En lille, hurtig film, der sætter det valg, vi også har her i Danmark, mellem indvandring og velfærd, lidt på spidsen» (Kjærsgaard, 2010).

Under valget i 2014 fikk Sverigedemokraterna imidlertid stor oppslutning til forskrekkelse for de mer etablerte politiske partiene og store deler av den svenske befolkning. Valgdagen 14.09 2014 markerte den svenske avisen Expressen sin avsky mot Sverigedemokraterna. Forsiden var et sammenkrøllet foto av et dokument fra SD som lå i rennesteinen sammen med en sigarettneip. Over sto det trykket 'NEJ' med store bokstaver etterfulgt av underteksten: «*I dag röstar vi för Sverige mod främlingsfientligheten*». Dagen etter, 15.09 2014, da valgresultatet var et faktum, stilte Expressen med en helsvart fremside der det sto: «*I går röstade 781 120 svenskar på...* (SDs logo)». I lederartikkelen ble forsiden fulgt opp med tiltelen: «*Stackars Sverige*», og Dahlberg konkluderer med at «*Sjelden har et riksdagsval hatt så många tapare*». Tre hovedgrunner blir løftet frem: Sverigedemokraternes rekordtall, statsminister Fredrik Reinfeldts avgang og tap av en fjerdedel av velgerne, samt et historisk svakt regjeringss grunnlag for de Rödgröna som skal overta (Dahlberg, 15.09 2014).

Claus Hjort Fredriksen fra Venstre ble irritert på det han omtalte som '*det svenske etablissement*'. Han mente at det å opptre så avvisende til SD var '*politisk-taktisk uklogt*'. Mediene og kommentatorer i Danmark stilte også spørsmål med hvorfor Reinfeldt valgte å gå av som statsminister på tross av at han hadde flertall for borgerlig politikk. Som en illustrasjon på denne forskrekkelsen kopierte Berlingske Tidene den sorte forsiden til Expressen, men med et helt annet budskap: "*Sverige er gået i sort*", skrev Berlingske. Avisens lederoverskrift, "*Reinfeldts besynderlige flugt*", sier også mye om hvilke tanker man gjorde seg i Danmark om de svenske politikerne etter dette valget (Karlskov, 06.12 2014). På grunn av det ekstraordinære fokuset som har vært på innvandringsspørsmålet i dansk politikk, og det harde ordskiftet, er det altså viktig å ha dette som inngangspunkt for å se hvilken filosofi som ligger til grunn for integreringspolitikken som formes i Danmark etter regjeringsskiftet i 2001.

9.5 Virksomhetenes sosiale ansvar og rummelighet på arbeidsmarkedet

Parallelt med arbeidsmarkedsreformen og lovgivningsarbeidet mot forskjellsbehandling satte den sosialdemokratiske regjeringen, med sosialminister Karen Jespersen, i gang kampanjen 'Det angår os alle' i 1994. Ideene om 'det rummelige arbeidsmarked' og 'Virksomhedernes sociale ansvar' (VSA) ble dermed etablert i den danske konteksten. Dette var en samling av initiativ for å motvirke økningen i stønadsmottakere, på samme tid som at det var en understreking av den sosiale dimensjonen i arbeidsmarkedspolitikken. På denne måten støttet Danmark opp om EUs sosiale arbeidsmarkedsstrategi samtidig som de fremhevet sin alternative strategi mot diskriminering i arbeidslivet. Jespersen (1998) mente at Danmark sto overfor en rekke utfordringer og at det var på tide å motivere alle aktører på arbeidsmarkedet til å ta ansvar for situasjonen. Det personlige ansvaret for å løfte felles ansvar vektlegges sterkt i strategien. Den enkelte stønadsmottaker, bedriftsleder og det offentlige tjenesteapparatet skal stå sammen i å bryte en ond sirkel.

Antallet af førtidspensionister er for stort, antallet af sygedagpengemodtagere er for stort og antallet af kontanthjælpsmodtagere er for stort. Det er for stort på den måde, at der går for mange offentlige ressourcer til passiv hjælp og der er mange ubrugte ressourcer mellem overførselsindkomstmotagerne. De muligheder, der ligger for at føle sig som en bidrager til det danske samfund, forspildes for mange, og muligheden for deltagelse i de sociale netværk i arbejdslivet er uopnåeligt for mange (Jespersen, 1998).

Sosialministeren legger til grunn at utestengelse fra arbeidsmarkedet fører til passivitet, isolasjon og fremmedgjørelse for den enkelte mottaker av kontanthjelp, sygedagpenge eller førtidspensjon. Videre advarer hun danskene å tenke at landet gjør det så godt økonomisk at de godtar at såpass mange holdes utenfor arbeidslivet. Og at om de gror fast i sin egen suksess så blir den fort en sovepute og vender til fiasko. Med dette peker hun på de kommende utfordringer knyttet til endringer i velferds konteksten, og fremtidens risikoer og krav (jf. kap. 6). VSA hadde som formål å forebygge, fastholde og integrere mennesker i arbeidslivet. Det ble satt fokus på det *interne* sosiale ansvaret enhver bedrift har for sine egne medarbeidere og et *eksternt* ansvar med tanke på å få svake grupper inn på arbeidsmarkedet. Samtidig ble kampanjen sett på som et moderne velferds politisk grep som var i takt med tiden og utviklingen av velferdsstaten. Det ble satt i sving en rekke initiativer og prosjekter i bedrifter og i kommunene som skulle legge til rette for 'et rummelig arbeidsmarked' og inspirere til en sosial dimensjon i personalpolitikken. Det ble altså både satt et internt fokus på virksomhetenes sosiale ansvar for å beholde sine ansatte på tross av nedsatt arbeidsevne eller endrede kvalifikasjonskrav. Samtidig rettet VSA kampanjen seg også eksternt ved å understreke virksomhetenes medansvar å rekruttere marginaliserte grupper som sto utenfor arbeidslivet.

Virksomhetens samfunnsansvar ble på denne måten satt på dagsorden, og det ble delt ut en årlig pris til den bedriften som hadde vist seg mest inkluderende. Kampanjen samlet også inn 'best practice' eksempler og videreformidlet dem gjennom ulike kanaler. Den danske regjeringens fremgangsmåte for å implementere VSA har mange likhetstrekk med EUs fremgangsmåte i sin åpne metode for koordinering som en myk strategi for å få medlemslandene til å adoptere ny politikk (jf. 7.6). Sosiale partnerskap ble etablert i tillegg til lokale koordineringsutvalg som skulle legge til rette for at den nye virksomhetsstrategien ble gjort kjent og tatt i bruk. Kampanjen om

virksomheters sosiale ansvar var kjennetegnet av bløte policy instrumenter, best practice og lønnstilskudd – altså mest av alt belønning og ikke pisk (Bredgaard, 2004). I Bredgaard (2004) beskriver Niels Højensgård, som var en del av Socialministeriet, iverksettelsen av VSA kampanjen på denne måten:

'Med baggrund i diskussionen om at mobilisere andre ressourcer end blot det offentlige, bliver Bryan Nicholls opmærksom på, at man i Storbritannien har en vældig diskussion om, hvordan virksomhederne kan være med til at skabe en bedre social udvikling. Den tradition bygger på en ældgammel, filantropisk angloamerikansk tradition, som naturligvis er stærk i en samfundsformation, hvor det social sikkerhedsnet er meget mindre. Det engelske velfærdssystem kan ikke samle det hele op, fordi man ikke vil samle det hele op. Af samme grund udvikler der sig en social samvittighed andre steder end i det offentlige system. Det er meget forskelligt fra en dansk tradition, hvor vi har deponeret langt den største del af det sociale ansvar hos det offentlige og via skattebetaling. Men ideen 'why not'?'.

I likhet med mangfoldsideens introduksjon i den amerikanske konteksten handlet også initiativet om VSA i Danmark om en felles interesse om å unngå detaljert lovregulering for både staten og bedriftenes side. I den europeiske konteksten var det, på tross av iveren for å gjennomføre en felles diskrimineringslovgiving, også en økende interesse rundt konseptet med virksomheters sosiale ansvar. I 1995 ble det arrangert et toppmøte i København der VSA var en del av tematikken. Videre var Danmark også vert for en stor internasjonal konferanse om «*New partnership for Social Cohesion*». I Europa ble det etablert et nettverk av bedrifter som gikk sammen om å skrive en deklarasjon som de kalte «*European Declaration of Businesses against Exclusion*» (European Commission, 1995). Her forpliktet de seg til å forebygge at medarbeidere støtes ut av arbeidslivet. Kritikken som er rettet mot praktiseringen av virksomhetenes sosiale ansvar er imidlertid gjerne knyttet til nettopp det at bedrifter fokuserer på det interne sosiale ansvaret og «glemmer» det eksterne. Det vil altså si at strategien og programmene som er knyttet til sosialt ansvar har god virkning og kommer de som allerede er i jobb til gode, men i langt mindre grad marginaliserte grupper som har problemer med å få fotfeste på arbeidsmarkedet (Folkenborg, 2012). På tross av interesse rundt danskernes VSA strategi fra den mer internasjonale konteksten kom ikke Corporate Social Responsibility (CSR) reelt på dagsorden i EU før i 2000/2001 (Bredgaard, 2004). Det var også tidspunktet da Norge innførte sin inkluderende arbeidsstrategi (IA-avtalen) som vil drøftes i neste kapittel.

Fleksjobsordningen ble innført i 1998. Fleksjobs skulle tilbys personer under 65 år som ikke allerede mottok uførepensjon, og som ikke kunne oppnå eller fastholde arbeid på normale vilkår. Kommunen administrerer lønnstilskuddet til arbeidsgiveren. Fleksjobsordningen innebærer at det offentlige subsidierer 50 % eller 65 % av lønnen til personer med funksjonshemming, avhengig av funksjonsnedsettelse og som hovedregel skulle det tilbys fleksjobs i heltid. SFI som siden 1999 har gjennomført årlige undersøkelser om utviklingen på arbeidsmarkedet for personer med funksjonshemming og virksomheters sosiale engasjement, oppsummerer de overordnede prioriteringer og rammer for de danske VSA strategiene slik (Jakobsen, Jensen, Holt & Larsen, 2014):

- Andelen av virksomheter som har ansatte med funksjonshemming skulle øke med fem prosent til 27 prosent i strategiperioden (2003-2012).

- Fem prosent flere enn i 2003 – i alt 37 prosent – skulle være trygge på å arbeide sammen med en psykisk syk ved utgangen av 2012.
- 15 prosent av uføretrygdede som tar imot tilbudet om å komme til avklaringsamtale skulle være i arbeid.

Her kommer det tydelig frem at de overordnede målene for strategien har vært knyttet til personer med funksjonshemming. Det er lite å spore av konkrete målsetninger for innvandrere. Planen har en særlig innsats overfor førtidspensjonister (uføretrygdede) for at flere skal komme tilbake i arbeid. De nye initiativene i strategien skulle gjøre det lettere å kombinere funksjonshemming og lønnsarbeid. Det understrekes at tiltakene bør tilpasses den enkelte ut fra behov, funksjonshemming og i forhold til hvor langt fra arbeidsmarkedet personen står. Strategien tok altså utgangspunkt i et felles ansvar mellom virksomheter, jobbcentre og personer med funksjonshemming for å inkludere og fastholde målgruppen i arbeidsmarkedet. I regjeringens handlingsplan for beskæftigelse 2003 understrekes viktigheten av samarbeid mellom ulike parter i arbeidslivet og for at det skapes rummelighet på arbeidsmarkedet.

Regeringen arbejder endvidere for, at der skabes rummelighed på arbejdsmarkedet gennem fremme af dialogen om rummelighed på arbejdsmarkedet, offentlig subsidiering af medarbejdere med nedsat arbejdsevne (fleksjob), sociale kapitler i overenskomstaftaler mellem parterne, og fremme af virksomhedernes sociale ansvar (Regeringen, 2003a)

Motivet og målsetningen bak å legge til rette for fleksjobs og skape et rummelig arbeidsmarked var ikke bare å legge bedre til rette for at personer med funksjonshemming skulle ha mulighet til å delta på lik linje som andre. Like mye handlet det om en bekymring for økningen i antall på førtidspensjon og kontanthjelpmottakere som ikke kom seg ut i arbeid og velferdsstatens bærekraft knyttet til dette samfunnsproblemet. Reformen ble altså gjennomført for å minske bruken av kontanthjelp, redusere andelen på førtidspensjon og øke sysselsettingen blant personer med funksjonshemming. Vurderingen av reformen er imidlertid delte. Det har blitt hevdet at mange som ble ansatt i fleksjobs kunne ha fått arbeid på ordinære vilkår. En annen kritikk er at ansatte i fleksjobs ikke utvikler seg i arbeidet og at ordningen ikke gir insentiver til å vende tilbake til ordinært arbeid dersom arbeidsevnen blir bedre. Videre er det blitt vist til at økningen i antallet ansatte i fleksjobs ikke har blitt fulgt av en tilsvarende nedgang i antallet mottakere av uførepensjon (Kautto & Bach-Othman, 2010). Høgelund, Larsen og Schademan (2008) understreker imidlertid at størstedelen av fleksjob ansatte ikke ville ha vært i arbeid uten denne ordningen. De konkluderer med at ansatte i fleksjob har like store funksjonsnedsettelse som personer med funksjonshemming som ikke blir ansatt overhodet, og at ansatte i fleksjob har vesentlig større funksjonshemming enn personer med funksjonshemming som er ansatt i ordinært arbeid.

Fleksjobsordningen har også høstet kritikk for at den ikke favner de som virkelig har behov for tiltaket. Flere mener at den har fungert som en hvilepute for det offentlige systemet, og blitt gitt til mennesker som burde ha forutsetninger til å stå i ordinært arbeid uten offentlig stønad. På denne måten har det offentlige sponset virksomheter som har utnyttet denne muligheten for offentlig lønnet arbeidskraft (Jørgensen, Holt, Hohnen, Schimmell & Jørgen, 2006). *‘Ordningen trekker så at sige personer væk fra det ordinære arbejdsmarked og ind i job med store offentlige tilskud’* (Regeringen, 2010). Virksomhetene får også mer tilskudd for personer som i utgangspunktet hadde

høy inntekt. Dette bidrar til at bedriftene tjener mer på de mest ressurssterke både i form av offentlige tilskudd og enkeltpersonenes erfaringer og kompetanse. Videre betaler det seg ikke for arbeidsgivere å ansette personer som bare kan arbeide få timer i uken. Arbeidsgiver skal betale minst en tredjedel av den fleksjobsansattes lønn. Fleksjobberer skal altså minst kunne arbeide 12 timer i uken, før det lønner seg for arbeidsgiveren. Dette gjør at personer med meget begrenset arbeidsevne ikke får tilgang til fleksjobb. Fleksjobsordningen er også blitt kritisert for at det ikke lønner seg å øke arbeidsmengden innenfor fleksjobben, eller å gå ut av ordningen og inn i ordinært arbeid, fordi lønnen er den samme uansett (Bengtsson & Bonfils, 2013).

Inkludering i arbeidslivet oppnås altså gjerne ved å etablere et parallelt arbeidsmarked med lønnstilskuddsansettelser eller ved å innrette det ordinære arbeidsmarkedet på en sån måte at det er mulig for personer med utfordringer å delta på lik linje som andre. I den danske arbeidslivskonteksten kan det sies å ha vært stort fokus på den første strategien hva angår personer med funksjonshemming (Amby, 2015). Det er altså den statlige bistanden som har hatt fokus både i den offentlige debatten og i evalueringer av virksomheters sosiale engasjement. Søkelyset har i mindre grad vært rettet mot betingelsene for ansettelser på ordinære vilkår. Dette kan ha sin forklaring i at VSA strategien i første rekke har vært rettet mot nettopp personer med funksjonshemming og ikke andre mulige målgrupper som for eksempel innvandrere. Samtidig er det ikke slik at en funksjonshemming nødvendigvis fører til nedsatt arbeidsevne. Slik sett kan fokuset i VSA strategien og fra statlig hold også representere stereotype forestillinger om hva det vil si å være funksjonshemmet og hva som må til for at ulike personer med funksjonshemming skal kunne delta på lik linje med andre i arbeidslivet. Med et for ensidig fokus rettet mot lønnstilskudd og parallelle ordninger til det ordinære arbeidsmarkedet kan staten selv være en pådriver til befeste diskriminerende holdninger om at personer med funksjonshemming er en byrde som arbeidsgiver bør ha kompensasjon for å ansette.

9.6 Diversity Management en strategi for business

Mangfoldsledelse, eller i Danmark også gjerne omtalt som diversity management, vokste frem temmelig parallelt med VSA strategien. Som i USA lanseres mangfoldsideen i Danmark som en forretningside der det blir understreket at ulikhet kan fremme konkurransekraft og kreativitet (Kamp & Hagedorn-Rasmussen, 2004). Som tidligere beskrevet favner mangfoldsideen vidt og handler i teorien om en hvilken som helst egenskap eller trekk ved mennesker som gjør at vi er forskjellige fra hverandre. Likevel viser det seg også i Danmark at mangfold handler om innvandrere versus dansker og etniske skillelinjer. Dermed er det, i likhet med Sverige, gjerne innvandrere som står i fokus når det snakkes om mangfold. Danske arbeidsgivere skal altså utarbeide strategier for å tenke mangfoldig og med dette invitere inn «de andre» i sin bedrift. Med tanke på at forretningsiden av konseptet er særlig fremme i den danske konteksten vil et kriterium for å rekruttere mangfoldig være at det skal lønne seg å ansette innvandrere og minoriteter. Det står i kontrast til VSA strategien der det appelleres mer til sosialt ansvar og dugnad for den utsatte og for fellesskapet. Det skiller seg også fra den svenske tenkningen rundt mangfold som er nærmere knyttet til mer tradisjonelle ideer om inkludering i arbeidslivet, selv om også svenske politikere understreket lønnsomhet i sin lansering av konseptet.

Som tidligere beskrevet ble diversity management lansert i USA som en alternativ og mer positiv strategi for å fremme like muligheter sammenlignet med statlige krav og lovgiving. Strategien ble presentert som en alternativ fremgangsmåte for å motarbeide diskriminering med et sterkt fokus på individets ressurser og kapasiteter, ikke nødvendigvis deres gruppetilhørighet. I handlingsplan for beskæftigelse fra 2003 løftes «Diversity Management» frem som et forretningskonsept danske bedrifter kan dra nytte av. Det pekes på de internasjonale erfaringene som viser at mangfold kan gi store fordeler for bedriften. Regjeringen vil derfor invitere arbeidslivets parter for å ha en dialog om diversity management.

Strategien skal skabe synergi mellem hensynet til social inklusion og social sikkerhed på den ene side og hensynet til økonomisk effektivitet på den anden side. Dette bliver stadig vigtigere i lyset af den demografiske udvikling med udsigt til, at der fremover i stigende grad bliver brug for den arbejdskraft, der i dag er uden beskæftigelse (Regeringen, 2003a).

Fra 2007 til 2011 ble Mangfoldighedsprogrammet, *Arbejdsplads til nye danskere*, iverksatt. Programmet rettet seg mot arbeidsløse innvandrere, og skulle bidra til at bedrifter skulle tenke mangfold i sine rekrutteringsprosesser. Integrationsministeriet fremhever for eksempel Mc Donalds som en bedrift med god mangfoldpraksis. Allerede i 2006 fikk Mc Donalds tildelt integrationsprisen av integrationsministeriet og i 2009 ble burgerkjeden belønnet med MIAPRISEN (Integrationsministeriet, 2009). Mangfoldig rekruttering til arbeid der det kreves lav kompetanse kan være et viktig bidrag til at mennesker som ellers ville hatt problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet faktisk kan ha en jobb. En annen side av medaljen er imidlertid at mennesker med for eksempel innvandrerbakgrunn kan bli låst fast i slike jobber. Ofte er en jobb på Mc Donalds assosiert med noe ungdom gjør ved siden av skolegang, eller har en viss periode før de beveger seg videre. Med hardere krav fra staten om å være i jobb kan innvandrere risikere at et hvilket som helst arbeid prioriteres foran oppkvalifisering og tiltak som kunne ha styrket deres posisjon og mobilitet på arbeidsmarkedet.

Både danske politikere og bedrifter har vært særlig opptatt av å gjøre både landet og virksomhetene attraktive for innvandrere med høy kompetanse. Den nye integreringspolitikken som trådte i kraft ved skifte av regjering i 2001 ble særlig innrettet med tanke på å endre på hvilken «type» innvandrere Danmark ønsket å ta imot. Fra 2002 ble det innført sterke innstramminger på retten til å søke asyl på samme tid som at det ble utarbeidet særlige ordninger, eller unntak, rettet mot innvandrere med høy kompetanse eller som inngikk i yrker som ble omfattet av job-kort programmet (Danmarks Green Card ordning). De nye reglene førte til en dramatisk nedgang i antallet innvilgende asylsøknader til flyktninger og familiegjenforente. I 2000-2001 fikk 10 229 flykninger fra ikke-vestlige land opphold i Danmark, mens antallet i 2005 var 1 691. Familiegjenforeninger ble i samme tidsperiode redusert fra 21 021 til 5 992. Samtidig økte antallet oppholdstillatelser til ikke-vestlige borgere på grunnlag av utdanning, arbeid eller «andre grunner» fra ca. 11 000 til nærmere 27 000, og antallet arbeidstillatelser for vestlige borgere økte fra rundt 15 000 til 41 500 (Andersen, 2007). Det vil altså si at innvandringen til Danmark har vært økende fra 2002, men sammensetningen av hvem som kommer til landet og deres bakgrunn har endret seg vesentlig. Fokuset på innvandrernes bakgrunn og utdanning som de har med fra sitt hjemland kan også være en forklarende faktor for hvorfor Danmark var tidlig ute med å etablere instanser for kompetansekartlegging og godkjenning av utenlandsk utdanning. Strategien med å sile ut særlig kompetente innvandrere understreker også forretningsvidet ved den danske ide om mangfold.

Mangfold skal altså lønne seg, ikke bare for hver enkelt bedrift, men også for landet som helhet. Samtidig kan det argumenteres for at filosofien bak mangfoldsideen i Danmark og Sverige har mye felles. Særlig om mangfold kobles sammen med VSA strategien og ideen om det rummelige arbeidsmarked styrkes de grunnleggende likhetene. Både myndighetene i Sverige og Danmark understreker betydningen av å ha en helhetlig tilnærming til utsatte grupper i samfunnet, og at virkemidlene som tas i bruk for å få flere i arbeid skal tilpasses den enkelte, ikke deres eventuelle gruppetilhørighet. Dette er også i tråd med mangfoldsideen ut fra det perspektivet at alle er forskjellig og alle er like. Videre henger denne tanken sammen med den europeiske arbeidsmarkedsstrategien som fremmer en helhetlig og sektoroverskridende tilnærming til å få flere folk i arbeid. Til slutt stemmer et slikt perspektiv overens med en helhetlig diskrimineringslovgiving der de ulike diskrimineringsgrunnene sidestilles, sees i sammenheng og på tvers.

Om det i virkeligheten praktiseres etter den overordnede målsetning og intensjon er imidlertid usikkert i alle de tre skandinaviske landene. Diskusjonen om 'oss' og 'dem' samt om alle sees på som like, eller om noen er mer like enn andre, er aktuelle problemstillinger i alle landene. Danmark er det landet som på mange måter understreker likhet sterkest av de skandinaviske velferdsstatene, men likhet i den mening å være dansk og leve etter de såkalte danske verdier og tradisjoner. Samtidig skiller Danmark seg ut ved å markere et så tydelig skille mellom politikk rettet mot mennesker som er født i landet versus innvandrere som har kommet utenfra. I Danmark er det ikke bare samfunnets usynlige murer som skiller mellom «oss» og «dem», men også det formelle regelverket og lovverket er innrettet på en slik måte at staten har forskjellig tilnærming til ulike målgrupper i sin velferds- og arbeidsmarkedspolitikk. Som jeg kommer nærmere inn på senere er det kun Danmark av de skandinaviske landene som setter ulik standard og skiller mellom nivå på hjelpetilbud for ulike målgrupper, dansker og ikke-dansker. Verken Sverige eller Norge differensierer sine velferdsordninger og særlig målrettede innsatser på den måten Danmark har valgt å gjøre det.

9.7 Mot en ny integreringspolitikk

I 2002 bodde det 291.002 innvandrere og etterkommere i arbeidsfør alder (16-66 år) i Danmark, 209.000 av dem fra ikke-vestlige land. Deres sysselsettingsrate var 48 % (danskenes 77 %), henholdsvis 53 og 40 for menn og kvinner. For etterkommere var frekvensen for menn 65 % og for kvinner 62 %. Ledigheten var den 1. januar 2002 11 % for innvandrere og etterkommere fra tredjelande, mens den for dansker var på fire prosent. Undersøkelser viste, at unge innvandrere og etterkommere var dårligere stilt enn jevnaldrende dansker, både når det gjaldt utdanning og arbeid. Innvandrere og etterkommere fra EU, Norden og Nordamerika hadde imidlertid en arbeidsmarkedstilknytning, som i høyere grad lignet danskenes (Regeringen, 2003a). På bakgrunn av bekymring for disse negative tallene, og den generelle skepsisen til innvandring som hadde preget valgkampen ble innvandringspolitikk og utfordringer knyttet til integrering satt som førsteprioritet å få orden på. Allerede i regjeringens tiltredelsestale ble dette understreket som svært viktig for Danmarks fremtid:

Det er en viktig investering i fremtiden, at vi får bragt orden i dansk udlændingepolitikk. I flere år er der ført en slap udlændingepolitikk, som nu sætter det danske samfund under

pres. Det er et problem, at halvdelen af indvandrerne i Danmark er uden arbejde. Og det er et problem, at der er grupper af unge 2. generations indvandrere, som er belastet af alvorlig kriminalitet. Flere af dem forkaster de værdier, det danske samfund bygger på. Og de nægter integration i det danske samfund (Regeringens tiltrædelsestale, 2001).

Med dette fremheves det at innvandrere og den voksende heterogenitet i befolkningen er et av de mest avgjørende problemene som Danmark står overfor. Både asylpolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og kriminalitetspolitikken skulle reformeres. Også i dette henseende meldte det seg en viktig kulturkamp der fokuset var på innvandrere som forkaster danske verdier, og nekter å integrere seg i det danske samfunn. Denne virkelighetsforståelsen og definisjon av problem ligger dermed til grunn for utformingen av program og politikk som VK regjeringen mener vil motvirke denne uønskede utviklingen.

Vi skal have indvandrerne væk fra de passive ydelser og ud i reelt arbejde. Til gavn for dem selv og hele det danske samfund. Regeringen vil indføre et optjeningsprincip, som betyder, at man skal have boet i Danmark i mindst syv år for at få adgang til kontanthjælp. Det sender et utvetydigt signal om, at man ikke kan komme til Danmark og leve af passive ydelser (Regeringens tiltrædelsestale, 2001).

Regjeringen ønsker altså å forhøye terskelen inn i det danske samfunnet for innvandrerbefolkningen. Målet er å sende sterke signaler om at Danmark ikke et land som det skal være enkelt å komme til. Her skal enhver arbeide seg opp rettigheter og gjøre seg fortjent til å ta del i velferdsgodene. På samme tid konstrueres det en avstand mellom de som er danske og innenfor, og udlændinge som kommer utenfra og derfor må vente med å få ta del av godene som tilhører inngruppa. At det skal ta syv år for å kvalifisere til en velferdsordning som representerer det siste sikringsnett i velferdsstaten skaper også et trusselbilde og befester en ide om innvandrere som utfordrere til den eksisterende velferdsmodellen. Handlingsplanen, *Mod en ny integrationspolitikk* (Regeringen, 2002) ble lansert året etter at Regjeringen Fogh Rasmussen hadde overtatt makten. Som beskrevet hadde valgkampen i det store og hele handlet om innvandring og verdispørsmål knyttet til hva som er det danske og hvordan de danske røtter skulle bevares i en stadig mer heterogen befolkning. I sin handlingsplan lister regjeringen opp fire hovedpunkt som skal ligge til grunn for deres nye integrasjonspolitik:

- Raskt i arbeid
- Effektiv danskundervisning
- Bedre utnyttelse av kvalifikasjoner
- Integrasjon – et felles anliggende

Det skal være mulig for bedrifter å ansette mennesker som har vanskelig med å få fotfeste på arbeidsmarkedet på ordinære vilkår, men på en lavere startslønn. Regjeringen foreslår en slags starts- eller minimumslønn på en periode i opp til ett år. Som en gulrot for hurtig og vellykket integrering forslår regjeringen at *nye borgere som gjerne vil integreres i det danske samfund, og de arbejder hårdt på det – de tilegner sig det danske sprog, får et arbejde og bliver selvforsørgende skal få oppholdstillatelse tidligere*. Videre foreslås det at særlig kvalifiserte asylsøkere skal få tilgang til arbeidstillatelse. Samtidig vil regjeringen legge om tilskuddsordningen til kommunene for å gi insentiv til at nye borgere motiveres til å gjennomføre undervisningen hurtigere og

premiere de kommunene som har fått innvandrerne i arbeid eller virksomhetspraktikk. Uansett skal taket på støtte til kommunens introduksjonsarbeid ha en begrensning på tre år, der passive kommuner vil straffes og aktive kommuner belønnes etter målbare fremskritt. Det skal utarbeides nye kvalitetsmål og metoder som løpende kan måle kommunenes innsats og effekten av denne innsatsen. Parallelt ønsker regjeringen å forbedre informasjonen om flyktingenes kompetansebakgrunn og at dette får større betydning når det skal avgjøres hvor flyktingen skal bosettes. Det legges også vekt på å samle inn informasjon om «Best Practice» fra de ulike kommunenes integrasjonsarbeid. Gjennom integrasjonspriser og utgivelse av publikasjonen «*Gør som dem*» skal det tydeliggjøres at: *Der er kommuner, der har så gode resultater, at hvis alle bare gjorde som dem, ville integrationen være langt bedre* (Regjeringen, 2002). Regjeringen ønsker også å stramme inn på reglene hva angår fravær, og dersom en person uteblir fra danskundervisningen uten gyldig grunn vil han eller hun bli straffet med trekk i ytelsen. I tillegg foreslås det å innføre økonomiske sanksjoner mot foreldre dersom barna er borte fra undervisningen uten gyldig fravær. Regjeringen vil også avskaffe kommunenes plikt til å tilby morsmålsundervisning, og samtidig styrke fokuset og starte enda tidligere med danskundervisning (fra fire til tre år).

I løpet av 2002 utarbeidet regjeringen en håndbok til nye borgere på forskjellige språk som gav en introduksjon til det danske samfunnet med opplysninger om historie, kultur og praktisk informasjon. For å få til en mer effektiv og hurtig arbeidsdeltakelse ønsket regjeringen å forenkle tilskuddsordningene og de ulike særordninger. Det skulle bli lettere for bedriftene å ha oversikt og vite hva de hadde å forholde seg til ved ansettelse av innvandrere. Regjeringen forslø derfor en enkel og ubyråkratisk virksomhetspraksis som ikke skulle være administrativt eller økonomisk belastende for bedriftene. Tankegangen bak var å stille arbeidskraft til disposisjon for arbeidsgiver mot en forpliktelse om at bedriften skulle sørge for *almindelig introduktion og opkvalificering (sidemandsooplæring)*. Stønaden som innvandrerne mottok under en slik praksisperiode skulle tilsvare det stønadsnivået vedkommende ellers kvalifiserer for.

Sommeren 2002 vedtok Folketinget imidlertid en lov om særlige ytelser til personer som flytter til Danmark (Lov nr. 1034, 2002) som endret lov om aktiv sosialpolitikk og integrationsloven. Med personer som har ankommet menes juridisk ankomst, dvs. at personen har oppnådd lovlig oppholdstillatelse i landet. Innvandrere som fikk oppholdstillatelse etter 1. juli 2002 skulle som et insentiv til å komme seg raskt i arbeid motta en redusert offentlig ytelse som fikk navnet starthjelp. Introduksjonsstønaden ble også redusert til samme nivå som starthjelp. Før loven inntrådte i 2002 mottok innvandrerne kontanthjelp, eller en introduksjonsytelse, som tilsvarte den ordinære kontanthjelp som gjaldt alle innbyggere som ikke hadde opparbeidede rettigheter til andre ytelser. Etter 1. juli 2002 ble kravet for å motta kontanthjelp på ordinære vilkår hevet betraktelig. For å kvalifisere til å motta kontanthjelp som er det ytterste sikkerhetsnettet for den øvrige befolkning må innvandrerne ha oppholdt seg i landet minst syv av de seneste åtte år, hatt ordinært arbeid i et omfang som tilsvarer to og halvt års fulltidsjobb og ellers leve opp til det såkalte 300 timers kravet. 300 timers kravet vil si at en person, i tillegg til å fylle de andre kriterier, må ha vært i arbeid i minimum 300 timer de siste 24 månedene før en eventuell kontanthjelp skal kunne utbetales. I 2009 ble 300 timers regelen ytterligere strammet til med et krav om 450 timers ordinært og ustøttet arbeid innenfor de siste 24 måneder (Andersen, Hansen, Schultz-Nielsen & Tranæs, 2012). Inntil disse krav er oppfylt, kan flyktinger og familiegjenforente motta introduksjonsstønaden så lenge de er innenfor det treårige introduksjonskurset. Etter denne treårsperioden skifter stønadsordningen navn til starthjelp, men utgjør som sagt, ingen økonomisk forskjell. Det er flyktinger og

familiiegjenforente som er målgruppen både for introduksjons- og starthjælpsordningen, siden øvrige innvandrere har et krav om å være selvforsørget for å kunne få oppholdstillatelse. De vil derfor ikke ha rett til noen form for stønad ved ankomst. Dersom de mister sitt forsørgergrunnlag før de har oppnådd permanent oppholdstillatelse, så må de forlate landet. Introduktionsstønad/starthjælp har gjort at flyktninger og innvandrere mottar svært mye mindre i støtte enn andre grupper som mottar offentlige ytelser. Etter Jørgensen (2008) sin beregning mottar flyktninger og innvandrere på disse ordningene kun 39 % av en normal arbeidsløshetsstrygd for en enslig. Samtidig peker han på at kontanthjælpsloftet fra 2004 har redusert et ektepars månedlige ytelse med over 2.500 kroner. VK-regjeringen beskyldes med dette for å ha forlatt den universelle velfærdsstats grunntanke om like rettigheter og lik behandling av alle innbyggere (Graversen & Tinggaard, 2005; Hansen & Hansen, 2004).

Det er likevel verdt å bemerke seg at både forslaget om å innføre et pliktig introduksjonsprogram og ideen om en lavere ytelse til nyankomne innvandrere først kom fra venstresiden i den danske politikken. I et avisoppslag i september 1997 lanserte flygtningeordfører, Henrik Svane fra De radikale, ideen om å nedjustere ytelsen til innvandrere som var en del av introduksjonsprogrammet. Motivet bak var å motivere flyktninger til å klare seg selv, og samtidig at det skulle det være et bidrag til å finansiere danskundervisningen. Forslaget ble raskt avvist av indenrigsminister, Birte Weiss (S), som mente at flyktninger ikke skulle stilles annerledes enn andre befolkningsgrupper. Men få uker etter at partifellen Thorkild Simonsen (S) hadde overtatt hennes post ble den lavere ytelsen til en del av integrationsloven og udlændigepakken som ble vedtatt i 1998. Vedtaket har høstet mye kritikk innad på venstresiden, og blitt omtalt som en "*eklatant misforståelse*" (Rohleder, 15.09 1999). Da Socialdemokraterne og radikale venstre overtok makten i 2011 ble den lavere ytelsen avvirket, men gjeninnført av Lars Løkke Rasmussens regjering (V) som overtok i 2015.

Gjennom den nye integreringsloven ble terskelen for å ta del i danske velferdsytelser hevet på samme tid som at piskene inn mot arbeid ble kraftigere. Det er grunn til å anta at den nye integreringspolitikken også viser seg igjen i den generelle arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg kan det ha betydning for hvilke tiltak og arbeidsrettet innsats som rettes mot den ene eller andre målgruppa. Innstramningene i stønaden og kravet om arbeid for å kvalifisere til ordinære stønadsordninger har vist seg å være effektive i den forstand at flere innvandrere har kommet ut i jobb (Fihl & Christensen, 2010). Også i VK regjeringens evaluering av egne iverksatte reformer som bidrag til *EUs vekst og beskæftigelsesstrategi (Lisboa-strategien)* konkluderes det med at innføring av starthjælp for nyankomne innvandrere har hatt ønsket effekt:

Hvad angår økonomisk tilskyndelse til at søge arbejde for nytilkomne på det danske arbejdsmarked kan det konstateres, at indvandrere på starthjælp i større omfang kommer i arbejde eller uddannelse end indvandrere, der modtager kontanthjælp. Starthjælpen har således tilsyneladende en effekt som økonomisk incitament (Regeringen, 2005).

En undersøkelse gjennomført av Rockwool Fondens i 2007 sammenlignet grad av arbeidsdeltakelse for flyktninger som kom inn under den gamle ordningen med ordinær kontanthjælp versus flyktninger som mottok den reduserte starthjælpen. Undersøkelsen viste en tydelig økning i jobbraten for flyktninger som mottok starthjælp som lå 3-8 prosentpoeng over flyktninger som mottok kontanthjælp 16 måneder etter oppholdstillatelse. På grunn av den i utgangspunktet lave deltakelsen i arbeidslivet for flyktninger etter 16 måneder som før reformen lå

på 9 prosent utgjorde økningen på 3-8 prosent mellom 30-80 prosent relativt sett (Huynh, Schultz-Nielsen & Tranæs, 2007). Dermed kan det argumenteres for at reduksjonen i ytelsen har hatt en relativt stor effekt hva angår sysselsetting for flyktninger. Samtidig er det snakk om svært lave prosentandeler, og slik sett kan suksessen likevel diskuteres. De reduserte ytelsene har vist seg å være en fattigdomsfelle for mange av de nyankomne flyktningene og deres familier (Johansen, Højland & Hansen, 2011). Videre finnes det lite forskning som sier noe om langtidseffekten reformen har på sysselsettingsgraden. Om flyktninger kommer raskere i jobb, er det ikke nødvendigvis sikkert at dette er arbeid som de har over lang tid. Som tidligere beskrevet viser statistikken ikke noen stor forskjell i antall ikke-vestlige innvandrere i jobb etter kort eller lang botid (Fihl & Christensen, 2010). Dette kan være en indikasjon på at nyankomne innvandrere presses raskt ut i arbeid, men at kvaliteten og stabiliteten i disse jobbene ikke nødvendigvis er særlig solid. Å redusere velferdsytelser til et minimumsnivå for en spesifikk målgruppe er også prinsipielt problematisk ut fra et universelt velferdsperspektiv.

9.8 'Kontraktpolitikk' og 'Fler i arbejde'

På mange måter kan man si at innvandringsspørsmålet, endringer i arbeidslivet sammen med den nye velferdsstatskonteksten har påvirket den moderne velgeren generelt, og kanskje særlig i den danske konteksten. Iallfall på et tidligere tidspunkt enn det som har vært tilfellet i Sverige og Norge. Velgerne har beveget seg fra såkalt '*class voting*' til '*issue voting*' (Andersen, 2012). Enkeltaker, tema og verdier står altså mer i fokus enn den tradisjonelle høyre/venstre aksene i politikken. Dette utfordrer politikerne og gir et annerledes grunnlag for partienes oppslutning i befolkningen. Partiene står mer fritt til å fremme saker som før 'tilhørte' andre partier, og standpunktene følger i mindre grad den mer forutbestemte logikken som preget veivalgene i politikken tidligere. Dansk Folkeparti er et typisk parti som representerer en politikk som frigjør seg fra den tradisjonelle høyre-venstreaksen. Partiet har innvandringsspørsmålet som sitt hovedfokus og ellers fremmer partiet standpunkt som beveger seg både til høyre og venstre på den politiske skalaen. Det samme gjelder Sverigedemokraterne som fokuserer på innvandring som trussel mot velferdsstaten, og samtidig fremmer tradisjonell sosialdemokratisk politikk som bygger opp om den svenske velferdsmodellen. Sverigedemokraternes betydning for den politiske dagsorden i Sverige kom inn på et senere tidspunkt sammenlignet med Dansk Folkepartis rolle i Danmark, og til dels Fremskrittspartiet i Norge. Det finnes likevel mange likhetstrekk mellom disse partiene og måten de styrer sin politiske plattform rundt «nye» verdispørsmål og tradisjonell velferdspolitikk. Også de tradisjonelle høyre/venstre partiene tar i økende grad opp nye risikoelementer på den politiske dagsorden på samme tid som de, i alle fall retorisk, styrer inn mot sentrum i politikken.

Etter et svært dårlig valg i 1998 overtok Anders Fogh Rasmussen ledelsen av Venstre etter Uffe Ellemann-Jensen. Velgerne konsentrerte seg i sentrum av politikken og Socialdemokraterne vant bare så vidt regjeringmakten. Venstres målsetning for å vinne velgeroppslutning ved neste valg var derfor å sentrere seg inn mot midten av det politiske landskapet. I likhet med Reinfeldt og Moderaterna, bare noen år tidligere, startet derfor Fogh Rasmussen arbeidet med å lage en ny strategi og profil på det konservative partiet. Fra å være sosialdemokratiets og velferdsstatens sterkeste kritiker med en rendyrket liberal strategi som motmedisin, startet nå omleggingen mot en

mykere image. Fogh Rasmussen hadde også sett til Storbritannia og fulgt med på Tony Blairs reformering av sitt Labour parti.

I valgkampen snakket Socialdemokraterne om «*mennesker først*» og om «*to veje*». Med dette understreket partiet at de først og fremst prioriterer innbyggerne i landet og deres velferd, ikke penger som de mener er fokuset til høyresiden. Samtidig snakket Socialdemokraterne om «*to veje*» som er et budskap til velgerne om at de står mellom to veivalg – enten menneskene eller kapitalen. Socialdemokraterne ønsket, som i Sverige, å eie de velferdspolitiske spørsmålene. Venstre snakket derimot om «*mennesket før systemet*» og «*tid til forandring*» og viste at de ønsket å endre på den sosialdemokratiske måten å organisere staten og landet på. Venstre ville samtidig utfordre Socialdemokraterne og deres eierskap til de velferdspolitiske spørsmålene. Ved et tilbakeblikk på valgkampen i 2001 beskriver Information Venstres strategi: *Skamløst plagierede man Blair helt ned til slogans som 'Time to change', der blev til 'Tid til forandring'. Man plagierede, at det drejede sig om at erobre midten, og med vælgeranalyser og fokusgrupper studerede man, hvordan man skulle erobre især socialdemokratiske vælgere. Partiet skulle have et simpelt brand med få mærkesager* (Knudsen, 23.07 2009).

Hovedingrediensene i den nye strategien ble trygghet, troværdighet, kontraktpolitikk, verdikamp og en strengt målrettet kommunikasjon (Gisselmann & Juul-Sørensen, 2008). Troverdighet og målbarhet var viktig for at kontraktpolitikken skulle fungere. Rasmussen utformet sin politikk som en kontraktinngåelse mellom sitt parti og sine velgere. For å unngå angrep, eller i alle fall være forberedt om det skulle komme, var det viktig å være streng i hva som ble kommunisert. Et begrenset antall saker støttet opp om en slik strategi da det ble lettere å ha en oversikt på det som ble formidlet. Få utvalgte kjernesaker tillot også partiet å være konkret og legge frem kostnadsoversikter som de var lette å måles på. Dette fikk partiet til å fremstå ærlig og transparent. På grunn av et begrenset antall saker fikk imidlertid også verdiene og mindre målbare tema stor plass. De konkrete målbare sakene ryddet på et vis plass for å veie verdier mot hverandre og sette dem inn i en ny samfunnskontekst.

Valget var et opgør med den gammeldags opdeling af politik i højre og venstre. Det var et opgør med den gammeldags opdeling af mennesker efter, hvilken erhvervsgruppe, uddannelsesgruppe eller socialgruppe de tilhører. Det var et opgør med opdelingen i « der er dem, og der er os». Det var et opgør med klassekampen (Regeringens tiltrædelsestale, 2001).

Avisen Jyllands-Posten dekket Fogh Rasmussens første internasjonale besøk hos Storbritannias statsminister, Tony Blair med overskriften: *Forbrødring mellem Anders Fogh og Tony Blair*. Etter besøket ble Fogh Rasmussen intervjuet og erklærte sin entusiasme for Blair og hans ideer: *Det er fortid, og det er gammeldags at snakke om den traditionelle opdeling mellem højre og venstre. Der er masser af Tony Blairs ideer, jeg kan skrive under på, og der er generelt udstrakt enighed på afgørende punkter imellem os* (Laursen, 05.12 2001).

At Fogh Rasmussen hadde sans for mange av Blairs ideer og strategier kom tydelig frem på mange områder, men kanskje særlig i regjeringens utforming av arbeidmarkedspolitikken. I forbindelse med regjeringsskiftet i 2001 ble Arbejdsministeriet omdøpt til Beskæftigelsesministeriet og arbeidmarkedspolitik som begrep ble erstattet med '*beskæftigelsespolitik*'. Claus Hjort

Frederiksen, en av de sentrale strategene bak utformingen av det 'Nye Venstre' ble 'beskæftigelsesminister'. Utover 2000-tallet har det blitt implementert en rekke reformer for å organisere velferds- og arbeidsmarkedsmarkedstiltak på en mer effektiv måte. 'Kortest mulige vej til job' ble den overordnede frasen som kjennetegnet reformene som VK-regjeringen gjennomførte. Det var den enkeltes egenansvar og plikten til å forsørge seg selv som ble understreket både i retorikk og gjennom utforming av de økonomiske insentivene. At det skulle lønne seg å arbeide og yte en ekstra innsats var altså hovedprioritet.

Vi skal føle, at vi kan noget, vil noget og duer til noget. Vi skal anerkende de særlige præstationer. Vi skal opmuntre og belønne den medarbejder på arbejdspladsen, som gør en særlig indsats, den handicappede, som trodser modgangen og skaber et aktivt liv på arbejde, i uddannelse, i idræt eller kunst, de frivillige foreningsledere, ildsjælene, som dagligt skaber aktiviteter og resultater i fritidsliv og socialt arbejde (Regeringens tiltrædelsestale, 2001).

Som beskrevet under innvandringspolitikken blir det å sette dagsorden og ta folkets bekymringer på alvor et viktig element i valgkampen. Samtidig handlet det like mye om å skape og bygge opp et trusselbilde som i neste omgang kunne tjene til å forsvare politikk som brøt med mer tradisjonell tilnærming i dansk politikk. De normative ideene legger på denne måten verdi til politisk handling som igjen kan legitimere nødvendigheten av den førte politikken (Schmidt, 2008). De samme trekkene kan identifiseres i arbeidsmarkedspolitikken som blir understreket i VK regjeringens supplerende regjeringsgrunnlag, *Vækst Vælfærd Fornyelse II*.

Det skal kunne betale sig at forsørge sig selv. De, der vil og kan, skal have tilbudt et arbejde. De, der vil, men ikke kan, skal hjælpes. Og de, der kan, men ikke vil, skal mærke, at det har en konsekvens (Regeringen, 2003b).

Det blir strammet inn i stønadsordningene generelt til de som står utenfor arbeidslivet, men særlig for innvandrere og kontanthjælpsmodtagere (jf. 9.7). Politikken legitimeres ved å henvise til lav arbeidsmoral og at 'det skal kunne betale sig at arbejde' og 'de lediges vilje skal bøjes'.

Vi skal belønne dem, der hver dag passer deres arbejde flittigt og omhyggeligt. Derfor vil regeringen stræbe efter at skaffe penge til en nedsættelse af skatten på arbejdsindsats fra den 1.januar 2004. Danskerne er et arbejdsomt folk. Men for omkring 200.000 danskere kan det ikke betale sig at gå på arbejde. Det er ikke acceptabelt. Nogle hundrede tusinde danskere er i dag stødt ud af et aktivt arbejdsliv og over på passiv overførsel. Det er ikke acceptabelt (Regeringens tiltrædelsestale, 2001).

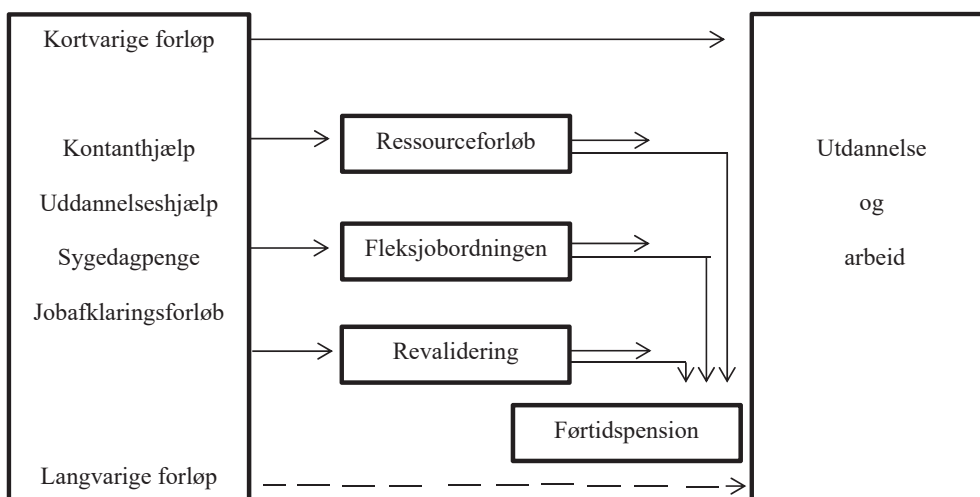
Flere i arbejde fra 2002/2003 var VK-regjeringens første store reformutspill, og som signaliserte en ny kurs på arbeidsmarkedsfeltet. I 2002/2003 ble ideen om å skape et 'sammmentænkt system' for alle ledige uavhengig om personen mottok sosialhjelp eller arbeidsledighetstrygd. Målet var å utvikle et felles språk og en mer ensrettet praksis rettet mot alle som sto utenfor arbeidslivet. Her kan det igjen identifiseres en understreking av sektoransvaret, og ikke nødvendigvis gruppetilhørighet. Det skal være en dør og en instans som skal ha ansvaret for alle ledige. Dette gjelder også innvandrere, men med en høyere terskel for å bli inkludert i den mer generelle politikken (Regeringen, 2002/2003). Det supplerende regjeringsgrunnlag fra 2004 bærer tittelen

«Noget for noget». Her blir prinsippet om at *med ret følger pligt* fremhevet ytterligere. Beskæftigelsespolitikken løftes frem som et område der prinsippet om ‘noget for noget’ allerede er delvis implementert i form av rettigheter og plikter, men hvor det fremdeles er bruk for nye insentiver dersom det virkelig skal lønne seg å arbeide. Integrasjonspolitikken er det andre området det vises til der regjeringen er tilfreds med sine innstramminger, men påpeker også her at det er avgjørende at *pengestrømmen i form af kontanthjælp standse i samme sekund, tilbudene vrages eller forsømmes* (Regeringen, 2004b).

9.9 Arbeidsmarkedspolitik, kategorisering og sosial sikkerhet

Personer som står utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet i Danmark mottar offentlige ytelser som førtidspensjon, fleksjobb, ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering, forrevalidering, uddannelseshjælp, kontanthjælp, særlig uddannelsesydelse, arbeidsmarkedsydelse eller sygedagpenge. Støtnadsordningene kan ha forskjellige formål og ulike målgrupper, men det er likevel et visst overlapp mellom dem. Dermed kan regelendringer for en ordning fort påvirke utformingen på de andre ytelsene, samt andelen personer som inngår i den ene eller andre støtteordningen. Det er, på tross av lave ledighetstall, en relativt stabil andel mennesker som befinner seg utenfor, eller i randsonen av det danske arbeidsmarkedet (Høgelund & Larsen, 2015). I likhet med Sverige bekreftes dette bildet selv når det tas hensyn til konjunkturer. Samtidig er det viktig å understreke at det er ikke de samme personene som er innenfor eller utenfor konstant. Det er en stadig utskifting av mennesker som går fra ledighet til arbeid og omvendt. Figuren under viser typiske personbevegelser gjennom det danske stønadssystemet.

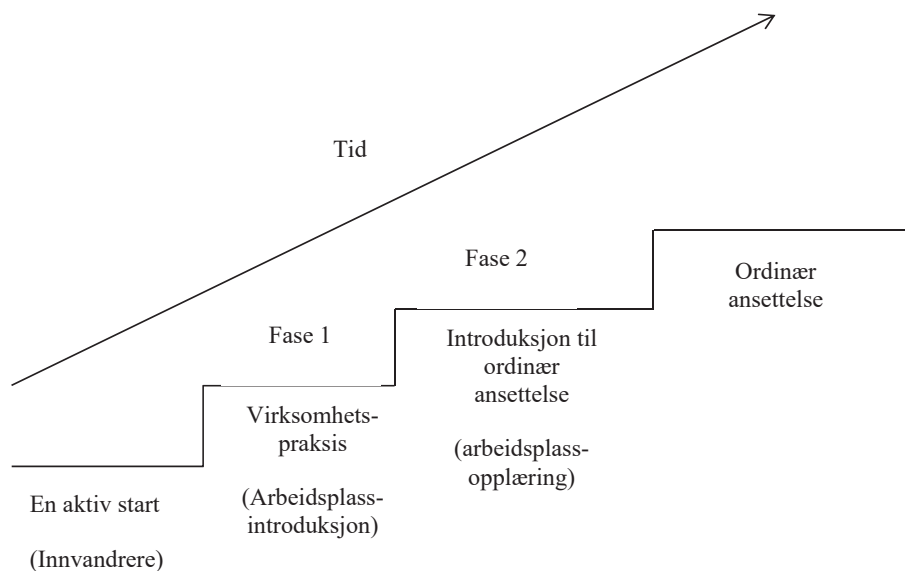
Figur 18: Typiske personbevegelser gjennom det danske stønadssystemet



Kilde: Tilpasset og oversatt fra Koch, Rosholm, Madsen og Jensen (2015)

Lov om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) ble innført i 2003 som en del av reformen *Flere i arbejde*. Hensikten med loven var å samle alle kontaktføreløp og tiltak for alle målgrupper i en og samme lov. Det var også en ambisjon om å forenkle og harmonisere ulike arbeidsrettede tiltak og ytelser. Samtidig skulle det identifiseres ulike målgrupper innenfor loven, dels på bakgrunn av hvilken ytelse de mottok, men enda mer ut ifra hvor tett på eller langt fra arbeidsmarkedet den enkelte sto (Jørgensen, 2008). Fra 2004/2005 ble det derfor innført et nytt sorteringssystem med såkalte 'match-kategorier'. Systemet ble adoptert fra Nederland, og deler de arbeidsløse inn i fem ulike grader av match mellom det offentlige sin vurdering av den enkelte og deres kvalifikasjoner satt opp imot de oppfattende krav fra arbeidsmarkedet. Slik sorteres de som står utenfor arbeidslivet etter deres employability, ansettelsesbarhet eller formidlingsegnhet, eller mangel på det samme, etter statens vurdering. Videre ble innført et individuelt og fleksibelt kontaktføreløp, individuell handlingsplan blir omdefinert til en såkalt jobbplan der målet er en mer umiddelbar jobbplassing og der tiltaksordningene ble redusert til tre ulike varianter: 1) veiledning og kvalifisering, 2) arbeidspraksis uten lønn eller 3) ansettelse med lønnstilskudd. På denne måten var loven også en erkjennelse av at personer utenfor arbeidslivet hadde større muligheter for å komme i jobb dersom de kombinerte opplæring og praksis i bedrift. Både språklig, faglig og rehabiliterende opplæring skulle skje i tilknytning til arbeidslivet. Målet var at den ledige skulle lære raskere og bedre, knytte kontakt mellom den ledige og arbeidslivet samt å senke terskelen for å ansette mennesker utenfor arbeidslivet. Den nye modellen for inkludering i arbeidslivet ble presentert som en trappetrinnsmodell der den ledige går gjennom tre trinn mot toppen hvor ordinært arbeid er oppnådd. Virksomhetspraksis og lønnstilskudd samt veiledning og oppkvalifisering ble innført for å forenkle tiltaksviften. De tre tiltakene er beskrevet og forankret i Lov om aktiv beskæftigelsesindsats som omfatter alle ledige i Danmark (Lov nr. 807, 2015).

Figur 19: En ny trappetrinns-modell for inkludering i det danske arbeidsmarkedet



Kilde: Tilpasset og oversatt fra (LO, 2003)

En aktiv start handler om å avklare hvilken kompetanse stønadsmottakeren har. Det gis grunnleggende danskundervisning for innvandrere, informasjon og forberedelse til det danske arbeidsmarkedet. Det lages en individuellplan, eller kontrakt, mellom kommunen og den nyankomne innvandreren på hvordan målet om ordinært arbeid skal nås. *Virksomhetspraksis* begrunnes ut fra flere formål. Det kan handle om introduksjon til kultur og arbeidsforhold på danske arbeidsplasser, prøve ut arbeidskapasitet, kompetanseavklaring, språklig eller faglig oppkvalifisering. Den ledige mottar den ytelse som den hadde i utgangspunktet. Det er ikke snakk om et egentlig ansettelsesforhold og arbeidsgiveren har ingen utgifter knyttet til praksisperioden. *Arbeidsplassopplæring* (Introduksjon til ordinært arbeid) kan settes i gang når den ledige har oppnådd de nødvendige faglige og eventuelt språklige kvalifikasjoner. Det kan for eksempel skje gjennom et jobbtreningsforløp eller et læringsforløp hvor kommunen betaler et lønnstilskudd og eventuelle omkostninger i forbindelse med oppkvalifisering.

Dette trappetrinnsforløpet er i det store og hele felles for alle stønadsmottakere og deres vei til ordinært arbeid. På grunn av ulike utgangspunkt og hjelpebehov vil innholdet i innsatsene imidlertid variere på de ulike stegene. Likevel er denne modellen styrende for det danske velferdssystemets tilnærming for å få stønadsmottakere inkludert i arbeidslivet. Siden 2003 har LAB imidlertid utviklet seg i takt med rekken av reformer som er implementert på det arbeidsmarkedspolitiske feltet som for eksempel førtidspension og fleksjobbordningen i 2012, kontanthjælpsreformen i 2013, sygedagpengereformen i 2013 og beskæftigelsesreformen i 2014. Endringene har handlet om nye målgrupper, nye tiltak, nye forløpstyper og dermed også nye rammer for kontakten det offentlige har med de arbeidsledige og mennesker på offentlig stønad. Likevel ligger fremdeles hovedmålsettingen for innføring av en samlet lov for den aktive arbeidsmarkedspolitikken fast, og elementene som ble innført i 2003 er også styrende for dagens arbeidsmarkedspolitikk.

Denne generelle tilnærmingen til alle typer målgrupper ble også understreket i 2004 da VK-regjeringen lanserte sin beskæftigelsesstrategi for personer med handicap for perioden 2005-2008 (Regjeringen, 2004a). Denne strategi ble etterfulgt av en ny strategi for perioden 2009-2012, *Handicap & job – det kan lade sig gøre* (Regjeringen, 2009) hvor samme prinsipielle tilnærming lå til grunn. Regjeringen peker på viktigheten av at personer med funksjonshemming ikke vurderes annerledes enn andre, har mulighet til å ta en utdanning og delta i arbeidslivet. Regjeringen ønsker derfor å endre regelen om *at handicappedes fremtidige beskæftigelsesmuligheder vurderes ved optagelse på et studium*. Samtidig blir innsatsen for funksjonshemmede styrket gjennom de 25 initiativene i regjeringens «*Handlingsplan for handicapområdet*».

Institusjonelle reformer og organisering kan ha betydning for politisk endring. Organiseringen av institusjonene er gjerne et uttrykk for en bakenforliggende ide om hvordan et problem kan løses, samtidig som den kan gjenspeile en ideologi. Videre kan endringer i den institusjonelle utformingen også legge til rette for fremtidige muligheter til å forme og vedta en type politikk som hadde vært vanskeligere å få oppslutning om i en annen type organisasjonsform. Ved å endre politikkberende institusjoner endres dermed også det politiske handlingsrommet (Rothstein, 1998).

Med vedtagelsen af kommunalreformen i 2005 bliver der skabt nye rammer for et mere effektivt og gennemsigtigt arbejdsmarked. Arbejdsformidlingerne og kommunerne flytter sammen i nye fælles jobcentre og indgår et forpligtende samarbejde om

beskæftigelsesindsatsen. De lokale jobcentre udgør én fælles indgang for alle ledige og virksomheder, der har brug for hjælp og service på beskæftigelsesområdet. Fire statslige regioner skal styre og overvåge jobcentrene, så der sikres sammenhæng mellem den nationale beskæftigelsespolitik og den lokale indsats. I det ny beskæftigelsessystem vil der være øget fokus på effekter og resultater af indsatsen i de enkelte jobcentre (Regeringen, 2005).

Såkalte «*One stop shops*», eller New Public Management modellen (NPM), ble adoptert fra Storbritannia og var også i tråd med EUs anbefalinger om å forenkle byråkratiet rundt å få ledige tilbake i arbeid. Målet med omorganiseringen var å lage en samlet inngang for alle ledige. Kommunene fikk mer makt og selvstendig rolle, men med sterk statlig styring gjennom NPM instrumenter som mål- og rammestyring, kontraktstyring, standardisering, benchmarking osv. Motivet bak var at den offentlige forvaltningen skulle bli mer effektiv, bruke sine ressurser bedre og være mer brukerorientert. På denne måten skulle slagordet '*steering not rowing*' realiseres gjennom output og outcome målinger, økonomiske insentiver og best practice. Staten kunne dermed oppnå bedre kontroll på hvordan kommunene innrettet sin praksis for å få folk i arbeid på samme tid som at jobcentrene ble de ansvarlige aktørene for både gjennomføring og resultat. Kommunalreformen fra 2007 forsterket ideen om det enstrengede system ytterligere. Flere mener at denne reformen endret de institusjonelle rammene som den danske arbeidsmarkedspolitikken virket innenfor (Jørgensen, 2008; Larsen, 2011). Partene i arbeidslivets rolle ble endret fra å være den dominerende beslutningstaker til kun å være rådgivende. Det etableres med dette en ny jobcenterstruktur med en betydelig sterkere kommunal innflytelse samtidig med at partene i arbeidslivet får minimert sin rolle i utøvelsen av arbeidsmarkedspolitikken. Jørgensen (2008) mener at strukturreformen og det 'enstrengede system' er et klart angrep på partenes historisk sterke involvering i den danske politikken. Samtidig med kommunalreformen ble også matchkategoriene i velferdssystemet redusert til tre:

- 1) *Jobbparate* - jobbklaare personer hvor det var realistisk å tenke at de innen tre måneder igjen ville være i arbeid.
- 2) *Indsatsparate* - tiltaksklare personer hvor det ikke var realistisk å tenke at de kunne komme i arbeid umiddelbart, men at de ville ha nytte av arbeidsmarkedsrettet innsats.
- 3) *Midlertidig passive* - personer som ble vurdert til ikke å være i stand til å komme inn i ordinært arbeid eller i noe aktiveringsløp innenfor nærmeste fremtid (den eneste gruppen av sosialstønadmottakere som ikke måtte stå til rådighet for arbeidsmarkedet og meldes inn til arbeidsformidlingen).

Å dele de ledige inn i et begrenset antall matchkategoriene blir dermed også en del av standardiseringsbildet. Ved å dele de ledige inn i kun tre ulike kategorier blir det enklere å måle i hvilken grad kommunene har lyktes i å få ulike grupper i arbeid. Det skal være mer effektivt å måle deres arbeidsevne, få til en raskere saksbehandling og dermed mer tid til å gjøre dem arbeidsmarkedsparete for så å kunne stå i ordinært arbeid. Videre ble det etablert fire overvåkningsregioner samt et sentralt overvåknings- og rapporteringssystem og årlig 'benchmarking' fra statens side. På denne måten ble ansvaret for å lykkes i arbeidsmarkedspolitikken flyttet lengre bort fra selve ministeriet og politikerne kunne i stedet gå inn i rollen som den som stilte tydelige krav til forvaltningen om skjerpede resultater om måloppnåelsen uteble.

Forståelse av ledighetsproblemet og hvordan dette defineres avspeiler seg altså i hvilke tiltak og redskap som tas i bruk, men også i de institusjonelle og organisatoriske rammene hvor arbeidsmarkedspolitikken skal settes ut i praksis. Gjennom nye rammevilkår styres den utøvende praksis i arbeidsmarkedspolitikken i bestemte retninger. Hva som måles og hva som blir vurdert som suksess har også stor betydning og virker førende på hvilken praksis som blir gjeldende. "*Flere i arbejde*", reformen fjernet for eksempel også et tidligere krav til 75 prosent aktivering, noe som åpnet opp for bruk av billigere og enklere arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Til sammen kan de ulike politiske grepene peke i retning av at det har vært en politisk målsetning å flytte fokus fra aktivering til å satse mer på den ledige sin egen jobbsøkerinnsats. Når staten verdsetter og fremhever standardisering, rask omstilling og hurtig tilbake i jobb som suksess vil dette også være målene som kommunene arbeider etter. På denne måten kan komplekse problemer hos de arbeidsledige bli møtt med uniforme løsninger med et hurtigspor inn i arbeidslivet som målsetning. En alternativ strategi kunne eventuelt være å fokusere mer på oppkvalifisering og bidra til at den ledige ble mer rustet til å finne en jobb som matcher egen kompetanse eller et arbeid som i større grad tilbyr videre utviklingsmuligheter.

9.10 Aktivering, sosial investering og disiplinering

Med det økte fokuset på mål og målstyring, benchmarking og overvåking kunne Beskæftigelsesministeriet etter hvert danne seg et klarere bilde på hvem de ledige er og hvordan statens sosiale investering og disiplinering fungerte. Gjennom Jobindsats.dk, kontrollerte forsøk og analyser av effekter fikk ministeriet altså en mer systematisk kunnskap om hva som virker og for hvem. I 2014 ble det satt ned en ekspertgruppe som skulle evaluere hele den aktive arbeidsmarkedsinnsatsen som er satt i verk i Danmark. I 2015 kom de ut med rapporten *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening* (Koch, Rosholm, Madsen & Jensen, 2014). Ekspertgruppen avdekker at gruppen av dagpenge- og kontanthjælpemottakere skiller seg ut fra gjennomsnittsbefolkningen på en rekke punkter. De to stønadsmottakergruppene består i stor grad av yngre personer og personer med innvandrerbakgrunn, og at dette i særlig grad gjelder for gruppen av ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Tabell 5: Hvem mottar dagpenger og kontanthjælp?

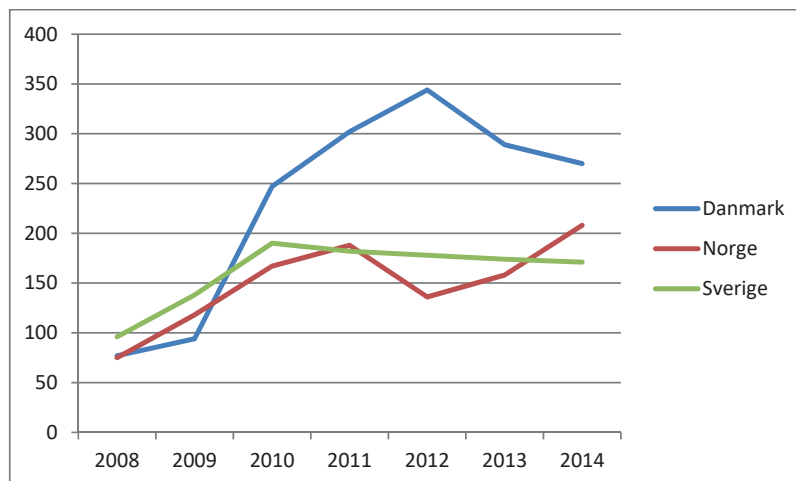
	Arbejdsmarkeds- parate ledige	Ikke- arbejdsmarkeds- parate kontanthjælps- modtagere	Hele arbeidsstyrken
Alder			
16-29 år	28 %	39 %	22 %
30-54 år	58 %	53 %	61 %
54+	13 %	8 %	17 %
Kjønn			
Kvinne	49 %	50 %	48 %
Mann	51 %	50 %	52 %
Etnisitet			
Dansker	85 %	72 %	91 %
Vestlige land	5 %	3 %	3 %
Ikke-vestlige land	10 %	25 %	5 %

Kilde: (Koch et al., 2014)

Arbejdsmarkedsparate ledige som utgjør matchkategori 1 består av dagpengemottakere og arbeidsmarkedsparate kontanthjælpemottakere der dagpengemottakerne utgjør den største gruppen. I 2005 var 192 000 personer plassert i denne kategorien, mens antallet arbeidsmarkedsparate i 2008 var 77 000 personer. Etter 2008 har antallet i gruppen vært stigende og utgjorde i 2012 166 000 personer. Utviklingen viser at gruppen av arbeidsmarkedsparate ledige i høy grad svinger med konjunktorene. Av ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, dvs. personer på sykelønn, rehabilitering, ledighetsytelse, fleksjobbere og førtidspensjonister som hører til matchkategori 2 og 3 varierer ikke på samme måte. I 2005 besto denne gruppen av 483 000 personer, i 2008 480 000 og i 2012 besto den av 506 000 personer. Denne utviklingen viser at gruppen av ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er omtrent konstant, og ser ikke ut til å påvirkes av økonomiske svingninger på samme måte som de arbeidsmarkedsparate.

På tross av de store arbeidsmarkedsreformene som ble gjennomført utover 2000-tallet steg antallet langtidsledige i Danmark, og nådde en topp i 2012. Langtidsarbeidsløsheten hadde da utviklet seg fra å ligge på et relativt sammenlignbart nivå med situasjonen i Norge og Sverige til å stige voldsomt fra 2010.

Figur 20: Utviklingen i antall langtidsledige i Danmark, Norge og Sverige (2008-2014), pr. 1000



OECD Data (2017b) <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>

VK-regjeringen var heller ikke fornøyd med utviklingen på førtidspensjon og fleksjobbområdet. Ordningen virket ikke etter høyre-regjeringens intensjoner. Statistikken viste at 300.000 personer, som svarte til hver tiende i yrkesaktiv alder, fikk uføretrygd eller ventet på å få det. Det var 50 000 flere enn det regjeringen forventet da den forrige avtalen om førtidspensjonsreform ble inngått i 2000. Spesielt stor økning i uføretrygdmottakere så man blant unge med psykiske lidelser, noe regjeringen så på som særlig alarmerende. Problemer med å få antallet mennesker på uføreordninger ned var bakgrunnen for at regjeringen i 2010 igjen mente det var behov for å tenke nytt. Førtidspensjon og fleksjobbordningene måtte reformeres ytterligere 'så ingen mennesker lades i stikken hvis de mister arbeidsevnen. Målet skal alltid være et liv med arbeid' (Regjeringen, 2010). (Regjeringen, 2010). På bakgrunn av en slik erfaringsoppsummering la regjeringen i 2010 frem forslag til omfattende reformer i førtidspensjon og fleksjobsordningen:

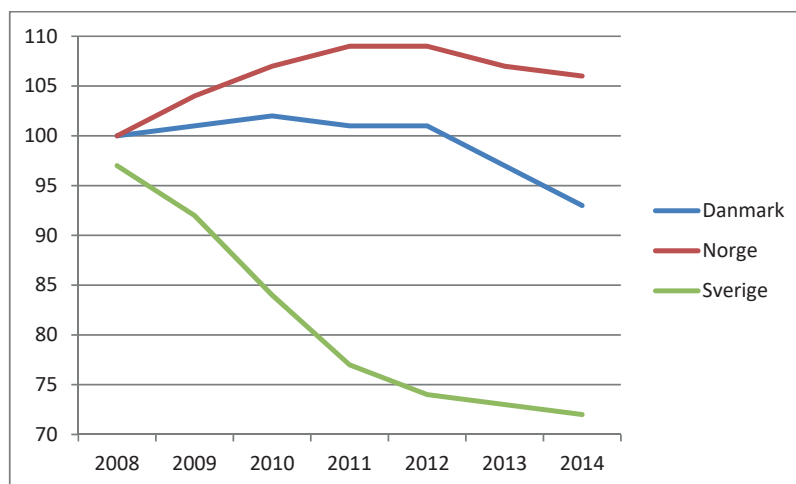
- Ingen unge under 40 år skal ha førtidspensjon, med mindre det er helt åpenbart at de aldri kan få mulighet til å være i jobb. For alle andre skal uføretrygd erstattes av et utviklingsforløp.
- Fleksjobb skal være en midlertidig løsning, og ordningen skal rettes mot personer med færrest ressurser.
- Uføretrygdede skal ha bedre muligheter for å komme i arbeid.

Regjeringens holdning var klar: 'De, der kan, skal tage ansvar for sig selv. Så de, der har behov, kan få en hjelpende hånd til at komme videre i livet'. Dette vil de oppnå ved hjelp av 16 vedtatte initiativer som i stor grad handler om tettere oppfølgingen av den enkelte og styrke kompenserende ordninger som personlig assistanse, hjelpemidler og den såkalte *isbryderordningen* som er et lønnstilskudd til nyutdannede med funksjonshemming. Kompetansen skulle også heves hos de ansatte ved jobcentrene. Videre innføres mer behovsprøving knyttet til ytelsene, og innføring av

like rettigheter og plikter for mottakere av ledighetstrygd som for arbeidsledighetstrygd. Dersom mottakere av ledighetstrygd sier opp sin jobb, eller ikke deltar i aktivering, skal det straffes med en karantene på tre uker første gang, og tap av ytelsen andre gang. Tidligere mistet man retten til ledighetsytelse allerede første gang man selv sa opp jobben. Informasjon- og holdningskampanjer er et annet virkemiddel danskene ønsker å ta i bruk for å øke bevisstheten rundt diskrimineringslovverk og mulighetene virksomhetene har til å fastholde eller ansette personer med funksjonshemming.

Samtidig skulle fleksjonsordningene gjøres mindre lønnsomme for bedriftene. I den nye fleksjonsordningen ble det innført en ny tilskuddsmodell hvor den fleksjonsansatte får lønn for det antall timer personen arbeider. Det vil si at bedriften er ansvarlig for å lønne de timene fleksjonsansatte bidrar med, ikke med en tredeling av stønaden uavhengig hvor mye vedkommende arbeidet. Stønaden skulle også reguleres i forhold til størrelsen av lønnen. Det betyr at de største tilskuddene blir gitt til personer med lavest lønn, i motsetning til tidligere da de med høyest inntekt også mottok mer stønad. Den nye tilskuddsmodellen ville slik kunne gi et insentiv til å jobbe mer fordi lønnen fra arbeidsgiver da blir høyere. Stønaden fra det offentlige vil samtidig reduseres, men ikke så mye som lønnen stiger. Dermed blir den samlede inntekten større, og det vil lønne seg å arbeide flere timer. På samme tid blir det mindre lukrativt for bedriftene å ansette de mest ressurssterke. Figuren nedenfor viser utviklingen i antall mottakere av uføretrygd i Danmark, Norge og Sverige i perioden mellom 2008 til 2014.

Figur 21: Utviklingen i antall mottakere av uføretrygd i Danmark, Norge og Sverige (2008-2014), pr. 1000



OECD Data (2017b) <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>

Utviklingen i antall mottakere av uføretrygd av befolkningen i yrkesaktiv alder varierer i de ulike OECD landene, og som figuren over viser er dette også tilfellet i de skandinaviske landene. Norge har hatt et stabilt høyt nivå på sin andel uføretrygdde, mens Sverige har hatt en bemerkelsesverdig nedgang i denne type stønadsmottakere. Mye av forklaringen på denne nedgangen kan tilskrives prosessen med å overføre stønadsmottakere av den tidligere førtidspensjonen til å bli en del av

Arbetsformidlingens ansvarsområde. Førtidspensjon byttet navn til sjuk- og aktivitetserstatning, og Allians regjeringen avskaffet bruk av tidsbegrenst uføretrygd. Samtidig ble terskelen for å innvilge uføretrygd generelt høynet, og Sverige er også det skandinaviske landet som har understreket arbeidslinja sterkest. Dermed har personer som ellers ville ha mottatt uføretrygd kommet i arbeid, eller blitt overført til andre stønadsformer (jf. 8.6). Danmark har holdt relativt stabil kurs frem til 2012 som ser ut til å være et vendepunkt hvor antallet uføretrygdede avtar. Dette kan være en indikasjon på at VK regjeringens reformarbeid fra 2010 har hatt ønsket effekt. Samtidig har ordningene virket i såpass kort tid at det foreløpig er for tidlig til å si noe hvilke outcomes de politiske grepene fører til.

Den nye fleksjonsordning innebærer at fleksjobben skal gjøres midlertidig, det vil si at de kun kan tildeles for en femårig periode. Regjeringen vil også begrense kommunenes bruk av fleksjonsordningen ved å redusere refusjonen for lønnstilskuddet i fleksjobben. Fleksjob blir dermed et dyrere tiltak å ta i bruk for kommunene, og blir særlig kostbart å tilby over lengre tid. I tillegg vil kommunene straffes dersom de innvilger uføretrygd ved at refusjonen på disse utgiftene også blir redusert. Med dette sendte regjeringen sterke signaler til kommunene om å begrense fleksjobtiltaket, og samtidig ha en høy terskel for å innvilge uføretrygd. En undersøkelse fra Holt, Larsen, Bach og Jensen (2015) viser imidlertid at hver femte fleksjobansatt har fått det bedre siden de ble ansatt gjennom dette tiltaket. I likhet med undersøkelsen gjennomført av SFI finner også Arendt, Kiil og Rotger (2013) relativt sterke holdepunkt for at lønnstilskudd har positive ansettelseeffekter. Særlig gjelder det personer med psykisk lidelse, hvor hver tredje vurderer at de har fått det bedre. Mellom 10 og 15 prosent av arbeidsgiverne opplever også at deres fleksjobansatte har fått det bedre. Den nye Sosialdemokratiske regjeringen som tiltrådte etter valget i 2011 mener likevel at den tidligere uføre- og fleksjonsreformene ikke har lyktes:

Målet med reformen var at fastholde flest mulig på arbeidsmarkedet – helst i ustøttet beskæftigelse. Det er ikke lykkedes. I dag er der knap 55.000 flere personer på førtidspensjon og i fleksjobordningen end forventet, da reformen blev indgået, og samfundet brugte i 2010 over ni milliarder kroner mere end forventet på ordningerne (Regeringen, 2012).

Den nye regjeringen ville derfor inngå en ny avtale om reformere uføre- og fleksjonsordningen ytterligere:

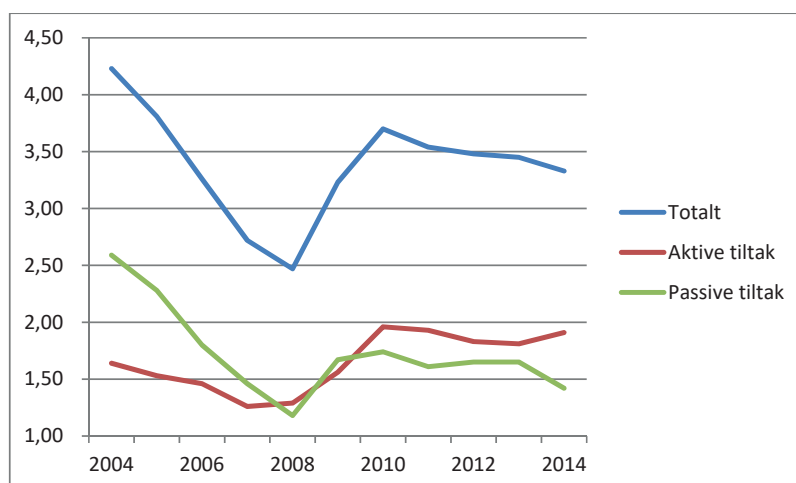
- *Fleksjobordningen målrettes, og tilskuddet omlægges. Formålet er at sikre, at også personer med en lille arbejdsevne kan komme ind i ordningen, og at personer med en høj indkomst ikke får det højeste tilskud.*
- *Adgangen til førtidspensjon begrænses, og der indføres ressourceforløb, der skal sikre en tidligere, tværfaglig og sammenhængende indsats (Regeringen, 2012).*

Reformen var et bredt forlik mellom regjeringen (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre) og Venstre, Liberal Alliance og det Konservative Folkeparti og ble vedtatt 30. juni 2012, og viser at det er stor enighet mellom partigrensene på dette politikkområdet. Den nye reformen bygger i all hovedsak på forslaget som ble lagt frem av den tidligere høyre-regjeringen med Venstre og de Konservative ved roret. Forskjellene er mer kosmetiske i form av at utviklingsforløpet nå kalles for ressursforløp og enkelte justeringer av ytelsesnivå. Incentivene som

settes i verk er i bunn og grunn de samme, og slutter opp om de målsetningene som ble satt i forslaget fra 2010. Det var for eksempel avgjørende for den nye regjeringen at det ikke skulle være økonomisk fordelaktig for kommunene å flytte ledige inn i varige offentlige ytelser. I stedet skulle tilskuddsordningen fungere som en drivkraft for kommunene for å tilby utsatte grupper tiltak som førte dem tettere på arbeidsmarkedet eller utdanning. Dersom kommunen velger passive tiltak ville dette straffe seg i form av reduserte økonomiske overføringer fra staten. På denne måten styrer de økonomiske virkemidlene hvilke prioriteringer kommunen gjør og målsetning om å få flere i arbeidsrettede tiltak.

Danmark peker seg ut som et land som bruker en relativ stor andel offentlige midler i ulike arbeidsmarkedsprogram, både sammenlignet med øvrige OECD land og i en skandinavisk sammenheng. Figuren nedenfor viser en utvikling av de danske offentlige utgiftene knyttet til arbeidsmarkedspolitiske program i prosent av BNP for perioden 2004 til 2014.

Figur 22: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Danmark, prosent av BNP



OECD Stat (2017a) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

Kurven har gått fra nærmere 4,5 prosent av BNP i 2004 og nådde et bunnivå i 2008 på 2,5 prosent. Selv om det ble strammet inn på utgiftene da Fogh Rasmussen (V) og de Konservative kom til makten og fremover mot 2008 er dette relativt en stor andel av BNP sammenlignet med de andre skandinaviske landene og i OECD sammenheng. Finanskrisen i 2008 bidro imidlertid til at det igjen ble investert ytterligere i arbeidsmarkedspolitiske program. I starten av regjeringsperioden ble det kuttet i både de passive og aktive tiltakene, men aktive tiltak har fått mer fokus siden 2008. På tross av at tendensene viser at utgiftene nå reduseres har investeringene kretset rundt totalt 3,5 prosent av BNP siden 2008 og frem til 2014. Dette er likevel svært mye høyere enn i Sverige som totalt investerer 2 prosent av BNP og Norge som brukte under 1 prosent av sitt BNP på dette området i 2014. Som jeg kommer nærmere inn på kan Norges beskjedne økonomiske innsats på arbeidsmarkedsprogram forklares med et svært gunstig arbeidsmarked. Den samme forklaringsfaktoren kan imidlertid ikke gi noe godt svar på forskjellene mellom Danmark og

Sverige. Sverige har hatt en mer trøblete arbeidsmarkedssituasjon enn Danmark, og samtidig opplevd mer press på sin økonomi. Med regjeringen Reinfeldt så ble mye av insentivene til arbeid også lagt om til skattesystemet gjennom for eksempel jobavdraget og 'in work' strategier (jf. kap 8).

Også i Danmark er trenden med å satse på 'in work' tiltak tydelig i likhet med Sveriges økende satsning på dette politiske virkemiddelet. Denne tenkningen er i tråd med Blairs filosofi om nyttige grep for å oppnå økt deltakelse i arbeidslivet. Den europeiske arbeidsmarkedsstrategien ønsker også at medlemslandene skal styrke denne siden av det arbeidsmarkedspolitiske tiltaksapparatet. Forskningen viser at for eksempel virksomhetspraksis er et svært nyttig tilbud for arbeidsledige som er relativt tett på arbeidsmarkedet fra før. Samtidig har undersøkelser også vist at praksis i bedrift har positive effekter både for ikke-arbeidsmarkedsparete og sykemeldte personer. Også praksis som kun består av noen få timer i uken viser seg å bringe arbeidsledige nærmere arbeidsmarkedet. Videre viser forskningen at innvandrere profiterer mer enn andre arbeidsledige grupper på praksis i bedrift (Koch et al., 2014). I «*Nye veje mod job*» fra 2015 finner ekspertutvalget imidlertid at ikke-vestlige innvandrere generelt blir mindre aktivert enn personer med dansk bakgrunn. På alle ytelsesgrupper, unntatt på kontanthjælpsmottakere, er aktiveringsgraden lavere blant ikke-vestlige innvandrere enn den er for personer med dansk bakgrunn på samme ytelse. Grunnen til at innvandrere på kontanthjelp får mer aktiveringsinnsats enn personer med dansk bakgrunn er mest sannsynlig at en relativt stor andel av de ikke-vestlige innvandrere som mottar kontanthjelp deltar i introduksjonsprogrammet, hvor det er krav om 37 timers aktivering (Hernes & Tronstad, 2014). Videre viser ekspertutvalgets undersøkelse at det er særlig store utslag på forskjell i den offentlige aktiveringsinnsatsen rettet mot personer med dansk bakgrunn og ikke-vestlige på ordningene uddannelseshjelp, ledighedsydelse og resourceforløb. Under disse stønadsordningene blir personer med dansk bakgrunn både aktivert raskere og i større grad enn ikke-vestlige innvandrere. For ordningene dagpenge, revalidering og sygedagpenge er det ikke noen stor forskjell på hvilken gruppe som aktiveres, men personer med dansk bakgrunn ligger generelt over aktiveringsgraden til ikke-vestlige innvandrere. Undersøkelsen viser også at blant kontanthjælpsmottakere og uddannelseshjælpmottakere får ikke-vestlige innvandrere mindre virksomhetsrettet innsats, men mer veiledning og oppkvalifisering enn personer med dansk bakgrunn. Dette gjelder alle ikke-vestlige innvandrere uavhengig av hvilken kategori av arbeidspotensial de sorteres under (match-kategori). Det kan altså se ut til at personer med dansk bakgrunn blir prioritert foran ikke-vestlige innvandrere når ressurskrevende tiltak settes inn. Ser man bort fra det obligatoriske Introduksjonsprogrammet kan det se ut til at ikke-vestlige innvandrere i større grad blir tilbudt «lette» tiltak. Dette på tross av at innvandrere profiterer bedre enn andre ledige på praksis i bedrift settes tiltaket sjeldnere i gang for denne målgruppen (Koch et al., 2014). Varigheten av virksomhetspraksis er imidlertid begrenset for alle målgrupper. Den tillatte lengden henger sammen med hvor langt de ledige er fra arbeidsmarkedet. Dermed har dagpengemottage, målgruppen som regnes som tettest på arbeidsmarkedet, den korteste praksisperioden (4 uker), mens målgruppen revalidender, som regnes som lengre fra arbeidsmarkedet, kan få en lengre praksis. Virksomhetspraksis skiller seg generelt fra ordningen med lønnstilskudd (fleksjobb) med at den har en mye kortere varighet.

9.11 Flexicurity og arbeidsmarkedsregulering

Som beskrevet tidligere er sammenhengen mellom arbeidsmarkedsreguleringer, politiske resultater, sysselsetting og fleksibilitet vanskelig å måle og sammenlikne mellom land. Dette fordi arbeidsmarkedets og økonomiens virkemåte i ulike land er et resultat av helheten av nasjonale ordninger, reguleringer, ulike politikkområder og hvordan disse virker sammen. For eksempel vil virksomhetene i land med liberalt oppsigelsesvern ha mindre behov for midlertidige ansettelser enn i land med strengt oppsigelsesvern, på samme måte som land med overskudd på arbeidskraft kan ha andre behov for fleksibilitet enn land med knapphet på arbeidskraft. Det er derfor metodisk og analytisk problematisk å sammenlikne enkeltordninger mellom land, ettersom de ofte inngår i høyst forskjellige nasjonale situasjoner og regimer for arbeidslivsorganisering der tilsynelatende like ordninger kan ha svært ulike funksjoner (Dølvik, 2013).

Utover 90-tallet falt ledigheten i Danmark fra 12,4 prosent i 1993 til omkring 5 prosent i 2001. Frem til finanskrisen i 2008 fortsatte de gode økonomiske tidene og arbeidsmarkedsdeltakelsen lå et sted mellom 74 og 77 prosent i perioden 2000-2007. I november 2008 var ledigheten i Danmark på kun 1,6 prosent. Danmark fremsto dermed som en suksesshistorie både innad og for omverden. Den nye arbeidsmarkedspolitikken ble sett på som *'det danske mirakelet'* og ble omtalt som den danske *'flexicurity-modellen'* eller det *'det gyldne triangel'*. Dette *"danske jobmirakel"* vakte betydelig internasjonal oppmerksomhet (Hemerijck og van Kersbergen, 1997; Visser og Hermerijck, 1997; Hirst og Thompson, 1999; Schwartz 2002). EU la seg tett inntil Danmarks reformer i sin arbeidsmarkedsstrategi, og løftet frem Danmarks flexicurity-model i flere Employment Outlooks som eksempel på best practice (OECD, 2004, 2006). På et symposium i Berlin med tittelen: *What can we learn from Denmark?* sa Allan Larsson, tidligere EUs øverste embedsmann på arbeidsmarkedsområdet:

The Danish model, which provides the theme of this conference, is of particular interest. Over the past few years, Denmark has implemented many of the elements of what is now being pursued as the European employment strategy of: employability, entrepreneurship, adaptability and equal opportunities. Denmark has done this with impressive results. That is why policymakers in many Member States now look to Denmark as an inspiration for the development of labour market policies in the EU (Sitat hentet fra Madsen (2003)).

Flexicurity-strategien til Danmark har vært både inspirerende for EUs arbeidsmarkedsstrategi, og samtidig veldig sammenfallende med EUs visjoner og målsetninger for det europeiske arbeidsmarkedet. Danmark tok på mange måter over stafettpinnen fra Sverige som tidligere hadde vært en internasjonal ledestjerne i arbeidsmarkedspolitikken. Samtidig kan man si at Danmark adopterte den veletablerte svenske aktive arbeidsmarkedsstrategien, og gjør den om til sin egen flexicurity-model. Danmark har investert mye i å utvikle en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk etter svensk modell. Samtidig skiller de to landenes arbeidsmarkedsmodeller seg særlig fra hverandre hva angår arbeidsmarkedsregulering. Danmark har også en annen tilnærming enn Norge på dette feltet. Til forskjell fra Sverige og Norge har tilsetning og oppsigelse aldri vært særskilt regulert av lovverk i Danmark. Arbeidsmarkedet har i all hovedsak vært regulert av sterke kollektivavtaler (Halvorsen & Hvinden, 2011). Disse avtalene blir stadig reforhandlet og det er derfor vanskelig å få et tydelig og eksakt bilde på hvordan systemet egentlig fungerer. Av denne grunn er det visse

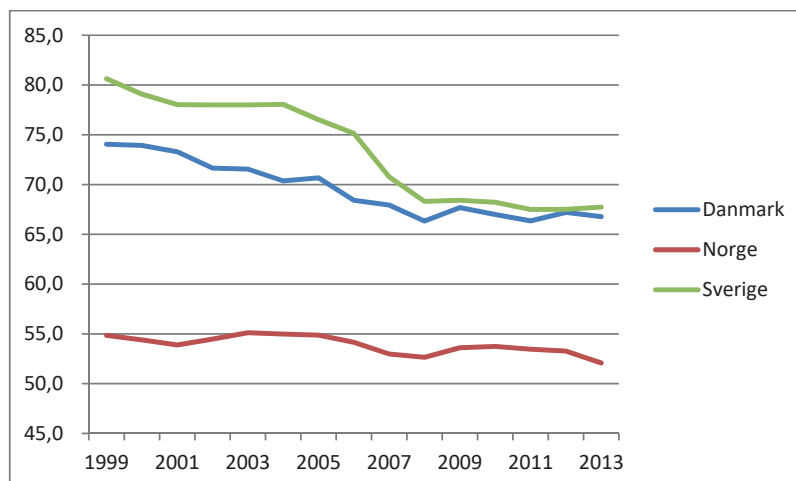
aspekter ved den danske arbeidsmarkedsmodellen som blir tatt opp her som det ikke fullt ut kan redegjøres for.

Men generelt sett er bildet at Danmark utmerker seg med at arbeidsgivere temmelig fritt kan bestemme når ansatte skal sies opp. I teorien kan en arbeidsgiver si opp ansatte med kun noen timers varsel. Samtidig finnes det ikke noe insentiv i dagpengesystemet som minsker arbeidsgivers eventuelle interesse i å foreta korttidsoppsigelser. Danske arbeidsgivere står også fritt når det gjelder hvem som skal sies opp. I Sverige og Norge er oppsigelse i all hovedsak knyttet til turordningsprinsippet, det vil si at den som ble ansatt sist skal først ut dersom det blir mangel på arbeidsoppgaver. En slik regel finnes ikke i Danmark, med unntak av en bestemmelse som sier at bedriften skal ta særlig hensyn til ansatte som har arbeidet i mer enn 25 år i virksomheten (Madsen, 2002). Foruten diskrimineringslovgivingen finnes det heller ikke noe generelt lovforbud mot usaklig oppsigelse. Det er kun USA som har tilnærmet like liberale regler for generell oppsigelse som Danmark.

De svært liberale oppsigelsesreglene i Danmark er begrunnet i et ønske om å ha et arbeidsmarked som er så fleksibelt som mulig. Grunnen til at også arbeidstakere støtter opp om ordningen må sees i lys av generøse arbeidsledighetsstønader, og landets prioriteringer av arbeidsmarkedsprogram. I tillegg kan arbeidstakernes sterke stilling gjennom fagforeningen og deres medbestemmelse være med å forklare oppslutningen. Til forskjell fra USA er organiseringsgraden høy blant danske arbeidere og arbeidstakerorganisasjonene spiller en vesentlig rolle når rammene for arbeidsmarkedspolitikk, lønn og avtaler legges. Slik sett begrenses i praksis arbeidsgiveres rett til å si opp en ansatt av de kollektivavtaler som er inngått. For at en oppsigelse skal betegnes som saklig må den, akkurat som i Sverige og Norge, begrunnes ut fra bedriftens situasjon eller personlig egnethet.

Antall organiserte lønsmottakere har i Danmark vært jevnt stigende fra midten av 1920 til midten av 1990-tallet (nærmere 73 %). Etter 1995 har den samlede organisasjonsgraden imidlertid gått nedover og var på 69 % i 2007 og i 2013 på nær 67 prosent (OECD, 2017). Tilbakegangen i organisasjonsgraden kan ha flere forklaringer. Andersen, Dølvik og Ibsen (2014) peker for eksempel på at flere 'utdanner seg vekk' fra LO-områdene. Samtidig har det skjedd et skifte fra produksjon til serviceindustri og dermed en forskyvning av antall ansatte til områder der fagbevegelsen tradisjonelt ikke har stått sterkest. Individualisering og generelle trekk ved den postmoderne utviklingen hører også med til å forklare synkende oppslutning rundt fagforeningene. Samtidig har det blitt strammet inn på ordninger som den tidligere efterlønnen og reduserte arbeidsledighetsstønader til unge ledige. Både i Sverige og i Danmark har fagforeninger og a-kasser vært nært knyttet sammen. Dette har fungert som en form for dobbeltmedlemsskap hvor et medlemskap i a-kasse og fagforening gjensidig har styrket hverandre (Nergaard, 2010). Med ulike politiske grep har dette båndet utover 2000-tallet blitt stadig svakere. Både Reinfeldt i Sverige og Fogh Rasmussen i Danmark har reformert den gamle arbeidstakerorganisasjonen og bidratt til å redusere deres innflytelse. Fogh Rasmussens og VK regjeringen gav for eksempel mulighet til å etablere tverrgående a-kasser (Regeringen, 2002/2003). Det vil si at medlemskapet i a-kassen ikke trenger å være tilknyttet et særskilt fagforbund, og blir dermed billigere enn å investere i dobbeltmedlemsskap. A-kassene i Danmark har imidlertid ikke systematisk høyere kontingent knyttet til bransjer eller yrker med høy arbeidsløshet som er tilfellet i Sverige. Figuren nedenfor viser grad av fagforeningsmedlemskap i Danmark, Norge og Sverige i perioden 1999-2013.

Figur 23: Grad av fagforeningsmedlemskap i Danmark, Norge og Sverige (1999-2013), prosent



OECD Stat (2017d) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

Figuren viser at Sverige og Danmark har en mye høyere andel fagorganiserte sammenlignet med Norge, noe som i all hovedsak skyldes deres særlige a-kasseordning. Videre vises en klar nedgang i andelen organiserte fra 1999 til 2008 i både Danmark og Sverige, men at denne nedgangen til en viss grad har stabilisert seg frem mot 2013 på rundt 67 prosent. Dette viser at fagforeningene er utfordret, men at de likevel ser ut til å bevare sin betydning som en viktig politisk aktør for sine medlemmer. I et land som Danmark med liten grad av annen formell regulering kan fagforeningens innflytelse ha særlig mye å si for å ivareta sikkerheten til arbeidstakere generelt, og utsatte grupper spesielt.

Som nevnt i OECDs Employment Outlooks har det danske arbeidsmarked siden 1990 årene og fremover vært bemerkelsesverdig sett i en bredere europeisk sammenheng: lav arbeidsløshet, lav strukturell ledighet og EUs høyeste sysselsetningsrate. Arbeidsløsheten steg gjennom de to første årene av VK-regeringens styretid, men er siden gått nedover, med kun 2 % arbeidsløshet i 2008. Fleksibilitet i arbeidslivet blir i EUs arbeidsmarkedsstrategi fremhevet som et avgjørende virkemiddel for å oppnå økonomisk fremgang, konkurransedyktighet og vekst. Samtidig understrekes også viktigheten av et visst sikkerhetsnett for å ivareta tilhørighet og limet i de ulike europeiske landene.

...greater efforts are needed to provide the right impetus for further improvement. This is why, at the Spring 2006 European Council, Heads of State and Government reiterated the need for more effective and comprehensive implementation of the European Employment Strategy, particularly by emphasizing a number of aspects, such as an adequate balance between security and flexibility in the labour market (i.e. "flexicurity"), mobility, education and skills, and a life-cycle approach to labour force participation (European Commission, 2006)

Employment in Europe rapporten fra 2006 konsentrerer seg i detalj rundt flexicurity, og ulike flexicurity-modeller, og den europeiske kommisjonen utarbeidet et sett av felles prinsipper for flexicurity, både på nasjonalt nivå og EU nivå. Etter finanskrisen i 2008 ble imidlertid den danske flexicurity modellen satt på prøve, og flere har pekt på at den lave arbeidsledigheten mellom 2002 og 2008 kunne tilskrives andre faktorer enn flexicurity-strategien.

Vi har lullet os selv i søvn i selvtilfredshed over, at vi havde et system, der kunne gelejde os igennem alle kriser. Og vi mente, at det var os, der skulle lære alle andre om arbejdsmarkedspolitik og sælge flexicurity som dansk systemeksport. Intet kunne være mere forkert. Nadeern Farooq (Radikale Venstre) i Berlinske Politiko, Winther og Schørring (28. 03 2014),

Også før finanskrisen ble det satt spørsmålsteget ved enkelte elementer i den danske arbeidslivsmodellen. Det er ikke nødvendigvis slik at jo mer fleksibelt et arbeidsliv er jo bedre fungerer det – den kan også være for høy. Når det er lett for en arbeidsgiver å si opp ansatte er det også lett for ansatte å si opp sin jobb. Denne fleksibiliteten kommer blant annet til uttrykk gjennom en stor jobbrulling. I 2011 hadde i gjennomsnitt hver femte danske skiftet jobb innenfor det siste året (OECD, 2013). Med dette kan bedriftene risikere å miste den kunnskap og erfaring som de har investert i og overført til sine medarbeidere. Dette kan bidra til at bedriftene blir mer tilbakeholdne med å videreutvikle egne ansatte og i stedet ser etter nye medarbeidere som allerede har den kompetansen de er ute etter. På denne måten kan arbeidsgiver fraskrive seg ansvaret for å oppkvalifisere egne medarbeidere og opplæringen flyttes utenfor bedriften. Dermed kan avstanden mellom opplæring og den virkelighet bedriftene opererer bli større og komplisere eventuelle omstillingsprosesser (Tranæs, 2013). Den Europeiske kommisjonens integrerte retningslinjer for Europe 2020 (European Commission, 2010) fremhever at det er nødvendig å utforme arbeidslovgivningen på en slik måte at den skaper stor fleksibilitet, men understreker samtidig behovet for sikkerhet for å unngå segmentering og et delt arbeidsmarked.

Member States should integrate the flexicurity principles endorsed by the European Council into their labour market policies and apply them, making full use of European Social Fund support with a view to increasing labour market participation and combating segmentation and inactivity, gender inequality, whilst reducing structural unemployment. Measures to enhance flexibility and security should be both balanced and mutually reinforcing. Member States should therefore introduce a combination of flexible and reliable employment contracts, active labour market policies, effective lifelong learning, policies to promote labour mobility, and adequate social security systems to secure professional transitions accompanied by clear rights and responsibilities for the unemployed to actively seek work (European Commission, 2010).

Flere har kritisert den danske arbeidslivsmodellen for å danne et A- og B-lag på arbeidsmarkedet. Et A-lag med arbeidere som bedriftene kniver om å få tak i og gir de beste betingelser og et B-lag hvor arbeidsgiverne mer spekulerer i modellens åpenhet for å hyre/fyre (Madsen, 2011; Tranæs, 2013). Denne segmenteringen tilskrives ofte mangelen på et formelt lovverk som eventuelt kunne forhindre dette. Her kan det altså spores en lignende kritikk som kommer frem i den svenske debatten rundt segmentering i arbeidslivet. Dette på tross av landenes svært ulike utforming på arbeidsmarkedsreguleringsfeltet (jf. 8.8).

En kombinasjon av liberale oppsigelsesregler og innstramninger i stønadsordningene kan sette press på den arbeidsledige til raskt å finne nytt arbeid. Så raskt at personen ikke får tid til å oppkvalifiseres eller vente på et arbeid som matcher han eller hennes kompetanse. Dermed kan man risikere at enkelte grupper, eller individer, låses inn i et lavere nivå av arbeidsmuligheter enn det som potensielt kunne vært mulig. Dette blir særlig aktuelt med tanke på ikke-vestlige innvandrere i Danmark der kravene til selvforsørgelse og reduserte ytelser gjerne tvinger frem slike handlingsmønstre hos de ledige. Samtidig viser det seg at flexicurity-modellen faktisk ikke ser ut til å hjelpe flere ikke-vestlige innvandrere inn på det ordinære arbeidsmarkedet (Tranæs, 2014). På samme tid som at velferdsordningene er strammet til viser statistikken at gapet i sysselsettingsraten mellom andelen ikke-vestlige innvandrere og personer født i Danmark er økende (Fihl & Christensen, 2010). Så selv om flere kommer i arbeid raskere etter innføringen av starthjelp, er altså ikke det totale antallet av ikke-vestlige i arbeid blitt høyere. Dette kan være en indikasjon på at selv om enkelte kommer raskt i arbeid så er det ikke nødvendigvis slik at stillingen beholdes over lengre tid. På denne måten kan hyre og fyre tilnærmingen se ut til å treffe denne utsatte gruppen hardest ved at det oppstår en svingdør-effekt der nyankomne innvandrere blir presset inn i dårlige og midlertidige ansettelsesforhold. Innstramningene i stønadsordninger og mindre tid til oppkvalifisering og sosial investering kan dermed se ut til å være ulønnsomt i et langtidsperspektiv. Som vist tidligere ser andelen funksjonshemmede som står utenfor arbeidslivet ut til å holde seg relativt stabilt, men har de siste årene vært nedadgående (jf. kap. 2). På denne måten kan det se ut til at personer med funksjonshemming i større grad enn å bli kastet frem og tilbake mellom kortvarige jobber og sosiale ytelser, heller beveger seg mellom ulike tiltak og ordninger innad i velferdssystemet. Dermed blir deres utsatthet annerledes enn innvandrernes ved at de ikke får prøvd seg på det ordinære arbeidsmarkedet, men heller testes for kapasitet og arbeidsevne i byråkratiet.

9.12 Oppsummering

Den velferdspolitiske konteksten ved inngangen til 90-tallet i Danmark var, sammenlignet med Sverige, mer økonomisk stabil og mindre preget av krise. Samtidig var det en sterk misnøye rundt organiseringen av velferdsordningene og den passiviserende innretningen stønadene hadde. Både fra høyre- og venstresiden i politikken ble det etterspurt et sterkere fokus på insentiver til arbeid og aktiv deltakelse. På denne måten ble passivitet definert som Danmarks største utfordring, og behovet for reform var knyttet til dette.

Høyresiden, med Fogh Rasmussen i spissen, rettet imidlertid mer dyptgående kritikk mot den danske velferdsstaten og uttrykte tydelig sin overbevisning om at et samfunn med en mer liberalistisk innretning ville tjene det danske folket. Utover 2000-tallet ble denne fronten tonet ned og med inspirasjon fra Blairs fornyingsprosess ble verdier og såkalt kontraktpolitikk mer fremtredende for Venstres strategier og lederskap fra 2001-2011. En slik dreining mot sentrum, i alle fall retorisk, har Fogh Rasmussen og Reinfeldt felles. Det som likevel skiller dem er at den danske offentlige samtale og retorikk er mer krass og direkte enn den svenske. Særlig i debatten rundt innvandring og integrering er dette et tydelig trekk. Dette kom også til uttrykk i praktisk politikk der det ble gjort innstramninger og lavere ytelser til nyankomne innvandrere. På denne måten skiller den danske innvandrings- og integrerings tilnærming seg vesentlig fra den svenske. Dette uttrykker seg også gjennom hva mangfoldsbegrepet rommer. Der svenskene er mer forsiktige

med å presse egne normer og retningslinjer over på innvandrere, er dette mer en innarbeidet selvfølge og krav i den danske konteksten. På tross av disse skillene er det også likhetstrekk rundt ideen om mangfold i arbeidslivet med fokus på et helhetlig sektoransvar og ønske om at alle partene i arbeidslivet skal ta sitt ansvar for at flere skal komme i jobb.

De gjennomgripende arbeidsmarkedsreformene som bidro til å omforme danskernes arbeidspolitikk fra passiv til aktiv gjennom 90-tallet og utover 2000-tallet vakte oppsikt i EU. Reformene ble omtalt som 'det danske jobmirakel' og Danmark ble en ledestjerne i utarbeidelsen av den europeisk arbeidsmarkedsstrategien. På denne måten ble Danmark både en læremester og en svært lærevillig elev i det arbeidsmarkedspolitiske reformarbeidet i Europa. Bortsett fra innstramningene rettet mot innvandrere er det likevel ikke innført noen særlige reduksjoner i stønadsordningene til andre grupper som står utenfor arbeidslivet. Kravene til aktivitet er imidlertid skjerpet, samt varighet på ytelsene og presset for å ta det arbeid som tilbys er større. Sammenlignet med Sverige er nedbyggingen av stønads- og tiltaksapparat mindre, og Danmark peker seg ut både i OECD og i skandinavisk sammenheng som det landet som bruker størst andel av sitt BNP til sosial investering og arbeidsmarkedsrettede tiltak.

Danmark ble tidlig en del av det europeiske fellesskapet, og har sånn sett hatt en nærmere tilknytning til EU enn de andre skandinaviske landene. Likevel er det Danmark som har vært mest skeptisk til å innføre EUs krav om en anti-diskrimineringslovgiving. Det kan argumenteres for at dette har sammenheng med den danske tradisjon for arbeidsmarkedsregulering og samarbeid mellom arbeidslivets parter mer enn en motstand mot å sikre rettigheter for utsatte grupper. Danmark var tidlig ute med å innføre en relativt ambisiøs Lov mot forskjelsbehandling i 1993 som de mente var mer i tråd med en dansk tilnærming til pålegg og krav i arbeidslivet. Danskernes skespi til diskrimineringslovgiving kan i stedet knyttes til deres særlige fexicityordning der arbeidsmarkedsregulering er så å si fraværende på alle ansettelsesformer, men der stillingsvernet sikres gjennom fagforeninger og kollektive avtaler. Fagforeningenes rolle ble imidlertid svekket utover 2000-tallet, men har likevel holdt seg relativt stabilt siden 2008. Slik sett kan det se ut til at stillingsvernet for utsatte grupper i praksis er sterkere i Danmark enn det som er tilfellet i Sverige etter deres avreguleringer rundt midlertidig ansettelse.

Oppsummert fra den danske velferds konteksten er kanskje det mest påfallende, og som skiller seg vesentlig fra den svenske konteksten, deres harde retorikk, men likevel milde innstramninger i politikken. Dette gjelder imidlertid ikke innvandrergroppene, og slik sett blir ulike sosiale konstruksjoner av forskjellige målgrupper særlig tydeliggjort i Danmark. Definisjon av inn- og utgrupper blir understreket både i retorikk og politikk. Når det gjelder andre målgrupper, herunder personer med funksjonshemming, har den danske filosofi, program og politikk gått i en klar retning av 'one stop shop' tenkning, generell tilnærming og universelle ordninger med individet i sentrum foran eventuell gruppetilhørighet.

10. Norge

I dette kapittelet vil Norges tilnærming til mangfoldsideen, arbeidsmarkedsreformer og lovgiving gjennom 90-årene og frem til i dag bli analysert. Det vil bli trukket paralleller til den svenske og danske konteksten, men det er likevel Norges særlige arbeidsmarkedspolitiske utgangspunkt og premisser som står i fokus. Også her vil det gjøres utvalgte dypdykk som er spesielt fremtredende i den norske konteksten, samtidig som det er de samme utvalgte ideer og institusjonelle ordningene rundt arbeidslivet som analyseres i kapittelet om Norge som i Sverige og Danmark. Jeg vil a) argumentere for at de store oljeinntektene og Norges gunstige arbeidsmarked har bidratt til mindre press for reform og skapt et større handlingsrom for myndighetene i landet. Likevel vil det b) identifiseres politisk adopsjon og læring også i den norske konteksten. Slik blir det tydelig at c) stater lærer både mer eller mindre frivillig, på ulike premisser og under ulikt press.

10.1 Den norske konteksten gjennom nittitallet – oljesmurte løsninger

Etter et 80-tall dominert av Høyre-ledende regjeringer med unntak av en treårsperiode ledet av Arbeiderpartiets (AP) Gro Harlem Brundtland (1986-1989), overtok AP igjen regjeringsmakten i 1990. Arbeiderpartiet beholdt makten frem til 1997 da Thorbjørn Jagland valgte å gå av etter ikke å ha oppnådd 36,9 prosent oppslutning i Stortingsvalget. En sentrumsregjering bestående av Kristelig Folkeparti (KrF), Senterpartiet og Venstre (Bondevik 1) overtok da regjeringkontoret. Fire regjeringer, i veksel mellom AP og sentrumsalternativet, satt ved makten før Høyre og Fremskrittspartiet overtok ledelsen av landet i 2013 (Dølvik, 2013). Som jeg vil komme nærmere inn på under innvandringsdebatten var Fremskrittspartiet på fremmarsj, men fremsto som en vanskelig samarbeidspartner sett fra Høyres perspektiv. Politisk ble 90-tallet altså preget av uro og regjeringsskifter, men uten en tydelig borgerlig side.

Inngangen til 90-tallet var i Norge, som i Sverige, preget av økonomisk turbulens og, sett med norske øyne, en høy arbeidsledighet. Urolige tider og til dels knappe budsjetter bidro til et økt fokus på å skape et mer effektivt velferdssystem og samtidig styrke insentivene til arbeid. Den såkalte arbeidslinjen ble lansert av Brundtland-regjeringen i Meld. St. nr. 39 (1991-1992) *Attføringsmeldingen*. Arbeidslinjens strategi og målsetning var at personer som er i stand til å arbeide skulle få delta i yrkeslivet. Trygdeordningene skulle derfor utformes på en sånn måte at arbeid ble et førstevalg for alle parter – arbeidstaker, arbeidsgiver og velferdsforvaltningen. Det ble fokusert mer på den enkelte og selvstendighet og ansvar for eget liv ble fremhevet som viktig. I sin nyttårstale 1. januar 1992 understreket statsminister Gro Harlem Brundtland velferdssamfunnets solidaritetsplikt – ikke bare i form av hjelp til den enkelte, men også ved å stille krav:

Vi må være sikre på at den innsats vi setter inn, er en virkelig hjelp: Hjelp til selvhjelp, til nye muligheter for den enkelte. Solidaritet innebærer at vi stiller krav til alle. Solidaritet er å få og å gi. Å ta ansvar for våre medmennesker betyr ikke at vi skal ta ansvaret fra dem (Statsminister Gro Harlem Brundtland, 01.01 1992).

Solidaritet handler med andre ord om rettigheter og plikter. I likhet med Sverige og Danmark sto altså 'flere i arbeid' og 'økonomisk ansvarlighet' høyst på den politiske dagsorden også i Norge.

Målet til regjeringen Brundtland var at arbeidslinja skulle erstatte stønadslinja. Det ble derfor nedsatt et sysselsettingsutvalg som skulle identifisere svakhetene i arbeidsmarkedspolitikken og hvordan den kunne bli mer effektiv og velfungerende. Da Sysselsettingsutvalget startet sitt arbeid i 1991, var antall arbeidssøkere uten arbeidsinntekt kommet opp i 5,3 % av arbeidsstyrken. I 1992 lanserte utvalget *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene* (NOU 1992:26). På bakgrunn av Sysselsettingsutvalgets forslag i strategien ble det mobilisert til nasjonal dugnad for å få ned arbeidsledigheten. Partene i arbeidslivet inngikk en avtale som fikk navnet «Solidaritetsalternativet». I avtalen forpliktet arbeidstakerne seg til å vise moderasjon i sine krav om lønnsøkning og på denne måten redusere kostnadspresset. Slik ble det mulig for arbeidsgiver å holde flere folk i arbeid mens arbeiderne unngikk prisøkning og dermed å få mindre utbytte av sin lønn. Solidaritetsalternativet har likhetstrekk med løsningen på den økonomiske krisen i Sverige på 90-tallet, om enn i en mildere form. I Norge var ikke krisen like fremtredende som i Sverige, verken i faktisk omfang eller i retorikk. Uroen i Norge stabiliserte seg raskt og fra 1993 til 1998 ble arbeidsledigheten halvert samtidig som yrkesdeltakelsen kom opp på det høyeste nivået noen sinne (NOU 2000:21).

Første halvdel av 90-tallet var likevel preget av økonomisk ustabilitet og en skepsis til om velferdsordningene fungerte motiverende for arbeid. For eksempel var det mulig å heve dagpenger i tre og et halvt år sammenhengende. Samtidig kunne deltakelse på ulike tiltak forlenge denne perioden og flere av arbeidsmarkedstiltakene gav grunnlag for nye dagpengerettigheter. Stønadssystemet ble kritisert for å være passiviserende og legge til rette for en runddans mellom de ulike ordningene. De norske velferdsordningene fungerte på mange måter likt som «dagpengegenerator» tendensene som ble problematisert i Danmark (jf. 9.1). I likhet med politikerne i Danmark ønsket både høyre- og venstresiden i den norske politikken å skape et mer effektivt og aktiverende stønadssystem.

I overgangen mellom åtti- og nittitallet hadde Arbeiderpartiet gjennomgått en viss fornyingsprosess, og mange mente Brundtland videreførte Willochs Høyrepolitikk i sin regjeringstid (Møller, 2014). Kåre Willoch anses gjerne som en moderat Høyre-mann med sans for de sosialdemokratiske verdier mens Brundtland på sin side hadde behov for å markere en avstand fra tilstivnede strukturer i eget parti. I likhet med Blair ville hun derfor bevege partiet mer inn mot sentrum og søke løsninger som ikke nødvendigvis var etablert venstresidepolitikk. Slik kan det argumenteres for at både Høyre og Arbeiderpartiet søkte mot sentrum i den norske politikken. Den nye internasjonale og nasjonale konteksten virket også katalyserende for å lete etter nye løsninger som, i likhet med andre lands erfaringer, gjerne fantes et sted mellom den tradisjonelle høyre/venstre aksene i politikken. Gro Harlem Brundtland var også en ivrig pådriver for at Norge skulle melde seg inn i EU. I lys av jernteppets fall og avslutningen av den kalde krigen mente hun det var nødvendig å inngå i et europeisk samarbeid. I sin redegjørelse for Stortinget om norsk søknad om medlemskap i EF 16. november 1992 understreker Brundtland viktigheten av samarbeid for å møte morgendagens utfordringer.

Alle land, også Norge, må vurdere om dagens samarbeidsløsninger er de beste for å møte morgendagens utfordringer. Vi må se etter om de løsninger vi valgte da forholdene var ganske annerledes, fortsatt gir oss den handlefrihet og innflytelse vi ønsker (Brundtland, 1992).

I 1992 hadde Norge formannskapet i OECD. Samme år inngikk også landet i EØS-avtalen, og ble med dette en del av EUs indre marked. På denne måten ble også den norske politikken i større grad påvirket og involvert i den internasjonale debatten rundt det europeiske arbeidsløshetsproblemet. Under det norske formannskapet vedtok OECDs ministerråd å starte opp en *Jobs Study* som skulle gjennomgå medlemslandenes velferds og arbeidsmarkedspolitik. For Norges del peker resultatet av studien på ulike utfordringer i den norske politikken som OECD vurderte som lite effektive og som hindret arbeidsdeltakelse og verdiskapning. Blant annet ble det satt fokus på innretningen på stønadsordningene og manglende insentiver til arbeid (OECD, 1994).

Norge hadde folkeavstemning om medlemskap i EU i 1994, men et knapt flertall stemte nei. Brundtland-regjeringen tok folkeavstemningen til etterretning, og spørsmålet om å være en del av det europeiske fellesskapet har ikke vært særlig fremtredende på den politiske agendaen etter dette. På tross av skepsisen til medlemskap har de ulike regjeringene vært lydhøre og mottakelige for EUs bestemmelser og tilpasset den nasjonale politikken deretter. Da OECD fulgte opp sin *Jobs study* med en kartlegging av hvordan OECDs råd og jobbstrategi var fulgt opp i de ulike medlemslandene ble flere av Norges tilpasninger berømmet. I rapporten, *OECD Economic Surveys: Norway* (OECD, 1997) ble det likevel påpekt ulike forbedringspotensial i den norske velferds- og arbeidsmarkedspolitik. Selv om arbeidsledigheten i Norge var lav og sysselsettingsandelen høy sammenliknet med andre OECD-land, mente OECD at det var rom for fortsatt utvikling og forbedring på mange områder. I bunn og grunn ønsket OECD å se at deres anbefalinger ble implementert i enda sterkere grad på alle punkter. Under er et utvalg av de punkter OECD trekker frem som særlig pressende for en godt fungerende politikk:

- Øke evnen til omstilling i arbeidsmarkedet
- Endre arbeidsløshetsstrygden og relaterte trygdeordninger
- Mer fleksible lønninger og arbeidskostnader
- Fremme entreprenørskap
- Gjennomgå de aktive arbeidsmarkedstiltakene
- Bedre arbeidsstyrkens kvalifikasjoner og kompetanse

Med bakgrunn i en kombinasjon av større oppmerksomhet rettet mot passive ytelser da arbeidsledigheten var som høyest tidlig 90-tall, lærdom fra nabolandene og OECDs påpekninger innførte Norge i 1997 et nytt regelverk for dagpenger. Dagpengerrettighetene ble knyttet tettere opp til forutgående tilknytning til arbeidsmarkedet, og det ble innført en maksimal varighet på tre år. Kompensasjonsnivået for langtidsledige ut over 1,5 år ble hevet. Stønader i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak skulle heller ikke lenger kvalifisere for dagpenger. Samtidig ble det innført strengere krav om at dagpengemottakerne skulle være disponible for arbeidsmarkedet. Det ble stilt krav om at de arbeidsledige aktivt skulle søke arbeid og anledning for det offentlige å stoppe utbetaling dersom den arbeidsledige nektet å ta i mot et jobbtillbud som medfører flytting (Røed, Torp & Aabø, 1999). OECD (1997) vurderte endringene i det norske dagpengerregelverket fra 1. januar 1997 som skritt i riktig retning.

OECD (1997) hadde altså noe kritikk å rette mot Norge på samme tid som at de fremhevet landet som suksessfullt på grunn av sitt fokus på en stabil makroøkonomi og investering i menneskelige ressurser. USA fikk på sin side ros for sin fleksibilitet. Både fleksibilitet og sosial investering er en

del av OECDs og EUs jobbstrategi. Samtidig er fleksibilitet det mest fremtredende kjennetegnet på USAs liberale samfunnsmodell og sosial investering det samme for den skandinaviske modellen. Det kan derfor være legitimt å stille spørsmålstegn ved om disse politikkene var et resultat av OECDs anbefalinger, eller heller en forsterkning av eget samfunnsmonster. Når det gjelder Norges fokus på en stabil makroøkonomi så kan det være naturlig å legge til at fra 1980 til 1999 økte produksjonen av olje og gass i landet med vel 300 % (NOU 2000:21). Dette fikk stor innvirkning på den norske økonomien. Staten kunne bygge seg opp penger på bok, og etterspørselen etter varer og tjenester fra andre bransjer og næringer økte betydelig. Oljeeventyret har med andre ord satt landet i en særdeles gunstig posisjon sammenlignet med Europa for øvrig, også sett ut fra et skandinavisk perspektiv. Å være et av verdens rikeste land med gunstige rammebetingelser har selvfølgelig også innvirkning på både politikk og innbyggere. 'De stigende forventningers misnøye' er et kjent uttrykk innenfor statsvitenskapen og beskriver hvordan økt velstand og ressurser skaper mer individualisme, mindre solidaritet mellom ulike samfunnsgrupper og større krav til tjenestetilbudet (Blomqvist & Rothstein, 2000). Slike tendenser er et fellestrekk som utfordrer alle de moderne velferdsstatene, også i Norge da økonomien vokste raskt på kort tid. I NOU 2000:21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping* forklarer utvalget innledningsvis at solidaritetsalternativet som ble utarbeidet av det forrige sysselsettingsutvalget er blitt erklært for dødt. Dette begrunnes blant annet med en større splittelse og rivning mellom ulike arbeidstakergrupper og organisasjoner på grunn av ulik lønnsutvikling i privat og offentlig sektor. Videre trekkes drastiske økninger i lederlønninger frem som en faktor som kan ha svekket viljen til moderasjon, samt at nedgangen i arbeidsledigheten kan ha gjort utsikten til arbeidskonflikt mindre skremmende. Med dette prøver det nye sysselsettingsutvalget å forklare at de hadde et helt annet utgangspunkt og kontekst for sitt arbeid ved inngangen til 2000 enn hva som hadde vært tilfellet for det forrige sysselsettingsutvalget på tidlig 90-tall.

Utvalget har lagt vekt på å få fram det ulike utgangspunktet dette utvalget har hatt i forhold til Sysselsettingsutvalget som la fram sin innstilling i 1992. Den gang var arbeidsledigheten rekordhøy, mens de siste årene har vært preget av mangel på arbeidskraft innen en rekke sektorer og til dels et betydelig press oppover på lønningene (NOU 2000:21).

Den sterke sysselsettingsveksten førte til at det etter hvert oppsto mangel på kvalifisert arbeidskraft i flere næringer. Yrkesfrekvensene økte samtidig til et rekordhøyt nivå, slik at rommet for ytterligere sysselsettingsvekst ble begrenset. Reduksjonen i ledigheten i Norge utover 1990-tallet førte også til nedtrapping av tiltaksnivået, og dermed lavere utgifter til arbeidsmarkedstiltak. Etter nedtrappingen gjennom 1990-tallet, var Norge ved inngangen til 2000 blant de landene i OECD som hadde lavest utgifter til arbeidsmarkedstiltak (NOU 2000:21). Definisjonen av hva som var Norges utfordringer i arbeidsmarkedet var altså snudd på hodet fra starten av 90-tallet og til inngangen til 2000-tallet. Det var ikke lenger arbeidsledighet og passive stønadsordninger som sto i fokus, men hvordan landet kunne mobilisere nok arbeidskraft for komme etterspørselen i møte. Jens Stoltenbergs peker på denne nye utfordringen i regjeringens tiltredelseserklæring i Stortinget, 22. mars 2000:

Samtidig må Norge møte en ny utfordring: Voksende mangel på arbeidskraft. Allerede i dag er det for få mennesker i pleie- og omsorgsyrkene. Det er stor etterspørsel etter folk

med teknologikunnskaper. Vi vil trenge enda flere mennesker i disse viktige jobbene
(Stoltenberg, 2000)

I en situasjon med lav ledighet og knapphet på arbeidskraft legges det altså mer vekt på hvordan arbeidskraften benyttes enn tidligere. Samtidig blir ulempene ved en omfattende offentlig sektor mindre akutte. Staten bygger opp en stadig større oljeformue, og behovet for effektivitet og nye organisasjonsformer i offentlig sektor virker ikke nødvendigvis påtrengende. Innstramninger og omveltende reformer tvinges i større grad frem når det er økonomisk nødvendig. Hovedproblemet i den norske konteksten defineres i første rekke som menneskelig ressursmangel og uutnyttet arbeidskraft. Samtidig eksisterer heller ikke Norge i et vakuum og myndighetene følger med på det som foregår i både naboland og Europa for øvrig. De ser en arbeidsmarkedspolitikk i rask endring. Og for å gjøre nytte av den begrensede arbeidsressursen som faktisk finnes i landet ser de norske politikerne også nødvendigheten av å utarbeide nye strategier på arbeidsmarkedsfeltet. Arbeidsmarkedsreformer med en tydeliggjøring av arbeidslinjen blir kjennetegnende også for den norske politikken utover 2000-tallet. Strategier som altså kan ligne på de samme programmene som gjerne har blitt iverksatt i andre land under økonomiske nedgangstider. I den norske konteksten presses lignende virkemidler frem, men problemet blir altså definert med motsatt fortegn.

10.2 Innvandrere og personer med funksjonshemming gjennom 90-tallet

Som i Sverige og Danmark var flyktningstrømmen til Norge på starten av 90-tallet preget av konflikten i det tidligere Jugoslavia. I den forbindelse innføres det kollektiv beskyttelse ved masseflukt slik som også Sverige gjorde. Norge hadde imidlertid over tid hatt strenge restriksjoner på innvandring til landet, og selv med en ankomststopp på 12 000 i 1993 var antallet vesentlig mindre enn i Sverige (Brekke, Aarset, Lidén & Andenæs, 2010). I Meld. St. nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Norge* understrekes det at utviklingen innen EU også påvirker norsk flyktningpolitikk og nødvendigheten av at norsk flyktningpolitikk og regelverk ikke i for stor grad avviker fra politikken i de andre europeiske landene generelt – og særlig ikke i forhold til de nordiske nabolandene. Dette poenget understrekes ytterligere i (NOU 2004: 20) *Ny utlendingslov* der det påpekes at variasjon i innvandringspolitikk mellom de europeiske landene kan gjøre enkelte stater mer attraktive for innvandrere enn andre. Innvandringspolitikken i hele sin bredde knyttes derfor til viktige områder i de enkelte landenes velferdsstatsordninger og arbeidsmarkedspolitikk. Landet med mest restriktiv politikk blir gjerne toneangivende for utviklingen. I frykt for den såkalte ‘magneteffekten’, som betyr at land med en mer liberal politikk blir utsatt for et sterkere innvandringspress enn andre, strammes politikken ofte inn (Brekke, 2011). På denne måten har ulike lands asylpolitikk også innvirkning på hvem innvandrerne i landet faktisk er, samt på hvilke velferds- og arbeidsmarkedspolitiske tiltak som ansees som nødvendige å sette i verk.

Utover 90-tallet fokuseres det også i Norge mer på innvandreres levekår. SSBs Levekårsundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere fra 1996 viste at andelen som var sysselsatt i denne gruppen var 44 prosent mot 79 prosent av befolkningen som var født i Norge. Undersøkelsen viste også at innvandrere hadde større risiko for å miste arbeidet og at de hadde lavere disponibel inntekt. Videre avdekket studien at ikke-vestlige innvandrere var mer avhengige av sosialhjelp og

at tre av ti befant seg under den EU definerte grensen for lavinntekt. En av fem hadde opplevd å bli utestengt på boligmarkedet, en av sju hadde vært trakassert på arbeidsplassen og andelen blant innvandrere som følte seg ensomme var større enn blant befolkningen ellers (Gulløy, Blom & Ritland, 1997). Innvandrere fra land utenfor EØS-området hadde altså en vesentlig lavere andel sysselsatte enn den øvrige befolkningen, selv etter mange år i Norge. Dette viser at det var, og er fremdeles, et potensial for økt sysselsetting blant innvandrere. Etter hvert som etterspørselen etter arbeidskraft ble stadig større i Norge mot slutten av 90-tallet og utover 2000-tallet økte imidlertid også sysselsettingsgraden blant de innvandringsgrupper som tidligere hadde hatt vansker med å få innpass i arbeidslivet (Blom & Henriksen, 2008). Samtidig med den økte flyktningstrømmen rekrutterte Norge arbeidsinnvandrere. Innvandrere fra Norden og fra resten av Vest-Europa har en arbeidsmarkedstilknypning om lag som befolkningen uten innvandringsbakgrunn. Utover 90-tallet og 2000-tallet arbeidet arbeidsmarkedsetaten med å rekruttere enkelte typer arbeidskraft i utlandet til områder hvor det var stor knapphet på arbeidskraft, som for eksempel leger, sykepleiere og tannleger. Det har også vært en stor arbeidsinnvandring, særlig fra Sverige, til bygge- og anleggsbransjen og til tjenesteytende næringer. Etter EU utvidelsen har det i stor grad kommet arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa (NOU 2000:21).

Fra og med 1993 startet Statistisk sentralbyrå (SSB) en årlig kartlegging av nordmenns holdning til innvandring og innvandrere. Gjennom intervjuundersøkelser skulle folk ta stilling til fire forskjellige påstander: om antall flyktninger og asylsøkere som burde tas imot i Norge, om tilgangen på sosialhjelp sammenliknet med nordmenn, om tilgang på arbeid og om kriminalitet. Nordmenns holdninger til innvandrere og innvandring endret seg i positiv retning med de økonomiske oppgangstidene fra midten av 1990-tallet. Fra tidligere utbredt skepsis til innvandring og deres «utnyttelse av de norske velferdsordningene» var parolen i starten av 2000-tallet: ”*Uten innvandring stopper velferdsstaten*” (NOU 2004: 20). Daværende kommunalminister, Erna Solberg (H), la frem Regjeringens videre arbeid med å styrke integreringen og uttalte i den forbindelse til VG 21.09 2004:

Vi bør ikke være redd for at flere innvandrere kommer til Norge (...) Hadde det ikke vært for innvandring ville vi stått i fare for å få alvorlige problemer med å gi folk gode nok tjenester (Eriksrud, Loe & Gjørtz, 21. 09 2004).

På tross av en mer positiv holdning til innvandring og en viss økning i innvandreres deltakelse i arbeidslivet i overgangen til år 2000, var det fremdeles knyttet bekymring til integrering. Andelen innvandrere i arbeidsstyrken hadde økt i de aller fleste land på 1990-tallet. Men på tross av stor etterspørsel hadde Norge likevel en lav andel innvandrere i arbeidsstyrken sammenliknet med mange andre land. Andelen innvandrere i arbeidsstyrken i Norge var på linje med Danmark, men lå lavere sammenliknet med Sverige (NOU 2000:21). (NOU 2003: 19) *Makt og demokrati* peker samtidig på at det eksisterte et stort lønnsgap mellom innvandrere og befolkningen ellers på det norske arbeidsmarkedet. Timelønnen for innvandrere lå gjennomsnittlig på halvparten av lønnen for resten av befolkningen. Disse forskjellene forklares delvis med diskriminering på etnisk grunnlag. Andre viktige årsaker som blir trukket frem er at innvandrere gjennomgående er dårligere representert gjennom fagforeninger, språkbarrierer og vanskeligheter med å få godkjent den kompetansen de har fra hjemlandet. Videre pekes det på at mange er i lavtlønnsjobber eller utenfor arbeidsmarkedet, og de ulike gruppene er splittet i et mangfold av opprinnelsesland, språk og

religioner. Maktutredningen fra 2003 konkluderer med bakgrunn i dette resonnementet at innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge.

Tilsvarende bekymringer ble rettet mot funksjonshemmedes situasjon. På grunn av den store etterspørselen etter arbeidskraft ble det, som sagt, økt fokus på å få utnyttet landets arbeidsreserve. Det ble sett på som et paradoks at uføretallene var stigende på samme tid som at markedet trengte mer arbeidskraft. Demografiske forhold som økning i eldre og få barnefødsler forsterket bekymringen for økningen i uføre. Fra 1980 til 1999 hadde personer over 50 år stått for vel 60 prosent av veksten, og denne aldersgruppen ville i de kommende årene øke sterkt. Samtidig var det en kraftig økning i antall uføre blant 30- til 40 åringer, noe som forsterket uroen blant politikerne.

Vi må mobilisere ny arbeidskraft i alle grupper av befolkningen, også blant innvandrere. Derfor må vi ha et arbeidsmarked som tiltrekker de som kan arbeide. Derfor må vi ha et arbeidsmarked der færre uføretrygdes og sykemeldes og der det gjøres plass for de funksjonshemmede (Stoltenberg, 2000).

Allerede i den første handlingsplanen for funksjonshemmede (1990-93) som var en oppfølging av NOU 1983:36 *Handlingsplan for 80-årene* ble det lagt vekt på å øke deltakelsen for funksjonshemmede (NOU 2001:22). For å få starte opp mer inkluderende aktiviteter ble det lagt opp til en arbeidsform som forpliktet departementene til å gjennomføre konkrete tiltak. Hensikten var å ha et forpliktende samarbeid på tvers av departementsgrenser for å nærme seg de politiske målsettingene (Meld. St. nr. 34 (1996-97)). *Velferdsmeldingen* (Meld. St. nr. 35 (1994-1995)) innledes med at regjeringens mål er å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og øke livskvalitet for den enkelte. Velferdspolitikken og godt utbygde velferdsordninger fremheves som sentralt for å kunne nå disse målene. Samtidig blir det understreket at for å kunne ha et godt velferdssamfunn så kreves høy verdiskapning og høy sysselsetting. Av denne grunn legger regjeringen stor vekt på arbeidslinja – også i velferdspolitikken. *Velferdsmeldingen* (Stortingsmelding 35 (1994-95)) ga en bred drøfting av trygde- og pensjonssystemet, og fremmet flere forslag som skulle motivere til overgang fra trygd til arbeid, eller til å kombinere trygd og arbeid. Regjeringen understreker i Meld. St. nr. 8 (1998-99) *Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001* at den fortsatt vil gi prioritet til at funksjonshemmede skal kunne få og holde på arbeid. Det skal skje gjennom at arbeidslivet innrettes slik at funksjonshemming ikke fører til yrkeshemming, forebygging for å hindre at yrkeshemming blir utviklet og at yrkeshemmede arbeidssøkere skal hjelpes på en sån måte at de kan komme tilbake til, eller inn i arbeid.

I den økonomiske politikken møter vi store utfordringer. Folketrygdens utgifter vokser klart sterkere enn veksten i norsk økonomi. Dette vil bli forsterket når antallet alderspensjonister øker kraftig om noen år. Vi står overfor en vekst i offentlige utgifter også på andre viktige områder. Dette vil kreve sterk vilje til å prioritere (Stoltenberg, 2000).

For å gjøre nytte av arbeidskraften fokuseres det i økende grad på forebyggende tiltak mot utstøting i arbeidslivet samt å utnytte eventuell restarbeidsevne. Fleksible ordninger fra både arbeidsgiver og det offentlige skulle legge til rette for at arbeid ble et naturlig førstevalg for alle personer i yrkesaktiv alder. Myndighetene mener at funksjonshemmede utgjør en viktig arbeidskraftressurs, og at økt deltakelse i arbeidslivet både vil komme samfunnet og den enkelte til gode.

Sikring av den enkelte ved arbeidsledighet eller redusert funksjonsevne er sentralt. Men like viktig er det å legge til rette for selvhjelp, slik at flest mulig kan delta i arbeidslivet og være selvforsørget (Meld. St. nr. 35 (1994-1995)).

Regjeringen vil bedre livssituasjonen for mennesker med fysiske eller psykiske funksjonshemninger, slik at de kan få en livssituasjon som er likeverdig med funksjonsfriske (Bondevik, 2001).

Utredningene, Stortingsmeldingene og de ulike regjeringenes taler viser at både et *økonomisk-* og et *menneskerettighetsperspektiv* til grunn for den økte oppmerksomheten som rettes mot funksjonshemmede i overgangen mellom 90-tallet og det nye årtusenet. På samme tid flyttes fokus fra å konsentrere rundt spesifikke målgrupper til å se ulike målgrupper i en større sammenheng, også i Norge. Dette overordnede perspektivskiftet gjør seg gjeldende både for personer med funksjonshemming og innvandrere.

Det er nødvendig at målsettingene innen de ulike politikkområdene samsvarer både med hverandre og med hovedmålet om høy verdiskaping og full sysselsetting. Tilsvarende er det avgjørende at virkemidlene trekker i samme retning (NOU 2000:21).

For å oppnå en vellykket samfunnsutvikling understrekes det altså i Norge, i likhet med Sverige og Danmark, at det ikke er tilstrekkelig å lykkes på ett eller noen få politikkområder. Det kreves at det føres en god politikk på de fleste områder. Dessuten må ulike politikktiltak ses i sammenheng for å få gjennomført endringer som styrker verdiskapingen og sysselsettingen. Denne konklusjonen kan sees i lys av den skandinaviske modellens tradisjon for universell samfunnstilnærming. Samtidig samsvarer en slik filosofi med OECDs anbefalinger og EUs arbeidsmarkedsstrategi som ble lansert samme år i Lisboa (2000). Til slutt kan dette perspektivskiftet også sees i sammenheng med det økte fokuset på mangfoldsiden og en helhetlig diskrimineringslovgiving.

10.3 Mangfold og diskrimineringslovgiving

Som de to foregående landkapitlene illustrerer har graden av åpenhet når det gjelder tilrettelegging og toleranse for kulturelt og etnisk mangfold innvirkning på hvordan individer eller grupper blir mottatt i innvandringslandet. Ideene om likhet versus forskjellighet vil dermed også ha betydning for hvilke muligheter samfunnet tilbyr den enkelte, eller ulike målgrupper, samt deres muligheter for å bli inkludert eller ekskludert i et samfunn. Statens definisjonsmakt legger med andre ord viktige premisser for den enkeltes tilpasning og deltakelse i samfunnet og vice versa (Schneider & Ingram, 1993). Dette gjelder innvandrere så vel som funksjonshemmede. Mangfoldstenkingen og ideene rundt mangfold er imidlertid også i Norge knyttet sterkere til innvandring enn andre målgrupper. Innholdsmessig skjer det en dreining i en mer generell retning utover 2000-tallet, men når ordet mangfold brukes er det stadig innvandrere det assosieres til. Den norske tilnærmingen til mangfold og diskrimineringslovgiving vil derfor starte med utgangspunkt i hvilke ideer som er styrende for synet på innvandrerbefolkningen og integrering.

Innenfor rammen av norsk lov og menneskerettigheter har alle innbyggere, uansett opprinnelse, rett til å hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro. Praktiske løsninger på eventuelle konflikter må finnes gjennom gjensidig dialog og

demokratiske prosesser som minsker risikoen for maktmisbruk (Meld St. nr. 17 (1996-1997)).

I St. meld. nr. 17 (1996/97) defineres integrasjonspolitik som en gjensidig prosess og en generell politikk mer enn et avgrenset felt:

Mål og tiltak som gjelder integrering og deltakelse i et flerkulturelt samfunn. Disse er del av den generelle politikken på alle relevante samfunnsområder og berører hele befolkningen. Integreringspolitikk i denne forstand er et mer gjennomgående perspektiv enn et avgrenset politikkområde.

Samtidig understrekes det at målet om økt deltakelse i arbeidslivet skal ligge til grunn for valg av virkemidler på alle områder og at generelle tiltak er å foretrekke.

Målet om økt sysselsetting skal ligge til grunn for utforming og valg av virkemidler på alle områder. I utgangspunktet gjelder generelle løsninger og tiltak for alle, uansett bakgrunn (Meld St. nr. 17 (1996-1997)).

Innvandrerpolitikken sees altså ikke på som et eget felt, men settes i sammenheng med helheten og at økt sysselsetting er det overordnede målet for inkludering uansett hvilken målgruppe det refereres til. Med dette markeres også en avstand til fokuset på kulturelle særtrekk og gruppetenkning som hadde preget integreringsfilosofien tidligere (Djuve & Kavli, 2007). Den universelle tilnærmingen styrkes og menneskerettighetene samt ideen om likhet ligger til grunn for politikken. Utover 90-tallet og inn i 2000 blir det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Likestillingsrettigheter ble bygget videre ut og lovgiving mot diskriminering fikk økt betydning også i Norge (Halvorsen & Hvinden, 2011; Tøssebro et al., 2012). Menneskerettsloven trådte i kraft 21. mai 1999 og gjorde Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) til norsk lov. Fra 1. oktober 2003 ble FNs barnekonvensjon inkludert i menneskerettsloven, og FNs rasediskrimineringskonvensjon ble inkorporert gjennom diskrimineringsloven, som trådte i kraft 1. januar 2006. At flere menneskerettighetskonvensjoner ble gjort til en del av norsk lov, skulle gi et signal utad om at menneskerettigheter tas på alvor i Norge (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)).

Som denne studien har vist er utviklingen av ideer rundt mangfold, inkludering og ikke minst diskrimineringslovgiving nært knyttet til EU. Da Amsterdamtraktaten trådte i kraft i 1999 forsterkes dette bildet. Integrasjonsprosessen utfordret på flere måter spørsmål om suverenitet og nasjonale reguleringer, ikke bare for EUs medlemsland, men også for Norge. Det forsterkede samarbeidet krevde i større grad felles lovgiving både når det gjaldt Europas yttergrenser, og innad i de ulike nasjonene. Dette fikk viktige følger for migrasjon, innvandringskontroll og innvandreres rettigheter i de ulike medlemslandene. Fra å ha vært et ganske ubetydelig politisk tema, utviklet dermed migrasjon seg til å bli et av de mest sentrale og kompliserte spørsmålene innen det europeiske samarbeidet. Innvandringspolitikken belyser et generelt dilemma EU-landene står overfor i berøringsflaten mellom det nasjonale og det overnasjonale (NOU 2004: 20). Gjennom EUs indre marked måtte forholdet mellom stat, marked og samfunn tenkes gjennom på en ny måte. Spørsmålet om innvandring og deres rettigheter kompliserte dette bildet og ble på denne måten et

svært aktuelt, og ikke minst sensitivt, tema på den politiske dagsorden både internasjonalt og nasjonalt. Denne utviklingen fikk også betydning for den norske tilnærmingen til mangfold og inkludering. Statsminister Kjell Magne Bondevik fremhevet viktigheten av å bekjempe diskriminering og rasisme i sin tiltredelseserklæring i Stortinget i 2001.

Diskriminering og rasisme skal aktivt bekjempes. Integreringen av innvandrere må forbedres. Gode norskkunnskaper og aktiv jobbformidling er avgjørende for å lykkes med dette (Bondevik, 2001).

Regjeringen understreket dette ytterligere ved å legge fram et forslag til *Lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.* innen utgangen av 2004 (Ot.prp. nr. 33 (2004–2005)). Loven var den første i Norge som sikret helhetlig vern mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Ved utgangen av 2004 etablertes også Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Forslagene til lov mot diskriminering kom ikke på et tilfeldig tidspunkt i Norge. Som i de andre skandinaviske landene kan prosessen med å innføre nye lovverk mot diskriminering knyttes til EUs direktiver, engasjement og krav på dette området. Maktutredningen fra 2003 er tydelige på at likestillingspolitikk ikke lenger lages i et nasjonalt vakuum, men at den bindes i stadig sterkere grad opp av reguleringer som er utviklet i internasjonale fora. Maktutvalget forklarer at likestillingen dermed har fått et overnasjonalt byråkrati og at dette er en del av en rettsliggjøring med felles standarder på tvers av landegrensene. Internasjonaliseringen vil derfor påvirke Norges beslutninger i tillegg til tenkningen omkring, og mulighetsrommet for, en nasjonal politikk (NOU 2003: 19). Dreining i fokus kommer ikke bare til uttrykk gjennom konkrete lovverk og politikk, men uttrykker seg også på program og filosofisk nivå (Schmidt, 2008). St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet* innledes med dette hovedbudskapet:

Regjeringen setter det enkelte mennesket i sentrum. Enkeltmenneskets rett til å være annerledes, velge levemåte fritt og til å tenke annerledes enn flertallet, er understreket i Sem-erklæringen. Individfokuset og ambisjonen om å legge til rette for individets mulighet for å gjøre selvstendige valg, er byggesteiner i regjeringens politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)).

Med dette understrekes enkeltindividets betydning, og bygger tydelig på et liberalistisk idegrunnlag. Men på tross av at det først og fremst fokuseres på enkeltmennesket blir fokuset på et rent sivilt medborgerskap til en viss grad moderert.

Individfokuset til tross: Ingen mennesker lever isolert fra andre. Vi inngår i ulike sosiale sammenhenger, og påvirker hverandre på godt og vondt. Vi kan gi hverandre utfoldelsesmuligheter eller legge hindringer for hverandre. Regjeringen vil fortsatt ha oppmerksomhet mot hvordan voksnes levkår og livssituasjon, holdninger og verdier, tradisjoner og skikker, er med på å fremme – eller hemme – barnas mulighet for å være aktive i samfunnet og gjøre valg som er riktige for dem. Spørsmålene har blitt mer aktuelle som følge av nyere innvandring til Norge, og at en økende andel borgere har ikke-vestlig opprinnelse. En god del innvandrere har vokst opp under forhold som skiller seg mye fra dagens norske samfunn (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)).

Regjeringen erkjenner her at enkeltindividet inngår i en større sosial sammenheng og påvirkes av sine omgivelser. Fokuset rettes imidlertid i stor grad mot familien, de mellommenneskelige relasjoner, holdninger, verdier, tradisjoner og skikker – og at det er dette som fremmer eller hemmer inkludering i samfunnet. Den enkeltes levekår og livssituasjon nevnes også, men søkelyset er ikke i like stor grad rettet mot staten og i hvilken grad utforming av den offentlige politikken har av betydning. Det understrekes også at spørsmålene rundt verdier, holdninger, tradisjoner og skikker har blitt mer aktuelle som følge av den nyere innvandringen til Norge. De nye innvandrerne har i økende grad ikke-vestlig opprinnelse og deres bakgrunn mener regjeringen skiller seg mye fra det norske samfunnet. I likhet med retorikken i Danmark er det tydelig at innvandrere fra ikke-vestlige land oppfattes som mer forskjellige enn andre innvandrere også i den norske konteksten. Følgelig vurderes avstanden og forskjelligheten mellom norskfødte og innvandrere fra ikke-vestlige land som enda større. Det kan antas at denne forskjelligheten særlig er knyttet til mennesker med muslimsk tilhørighet. Flere studier peker på at muslimer i større grad sees på som annerledes enn andre mennesker med innvandrerbakgrunn i vestlige land, også i Norge (Strabac, Aalberg & Valenta, 2014). Innvandringen utfordrer tydelig den norske velferdsstaten med nye dilemmaer.

Utviklingen innebærer mange nye dilemma og spenningsforhold mellom samfunnets flertall og mindretall, mellom individ og gruppe, mellom respekt for tradisjoner satt opp mot friheten til å bryte med tradisjoner (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)).

Innvandring og endring til en mer moderne velferdskontekst skaper altså debatt rundt eksisterende verdier og hva som skal være det norske samfunnets felles plattform. Det oppstår diskusjoner rundt hva som skal være verdigrunnet for et samfunn når borgerne blir mer forskjellige, eller mangfoldig. Utfordringen som løftes frem er å balansere mellom å respektere og ivareta mangfold og individuelle rettigheter på den ene siden, og sikre visse felles mål og gjensidig lojalitet på den andre. Ingen kan vente full praktisk tilrettelegging for egne behov og ønsker. På den annen side er det viktig å ha mekanismer og politiske prinsipper som sørger for at mindretallene har beskyttelse mot flertallsovergrep og forskjellsbehandling (NOU 2011: 7). Problemstillinger knyttet til likhet og forskjeller, mellom verdier og levemåter, samt rettigheter og plikter er derfor sentralt i den offentlige debatten om integrering og inkludering av så vel innvandrere som funksjonshemmede.

I likhet med Sverige og Danmark har de politiske målsettingene om likestilling og full deltakelse i samfunnslivet for alle samfunnsgrupper stått sterkt i Norge. Siden FNs internasjonale år for funksjonshemmede i 1981 har disse målene vært styrende for den norske funksjonshemmingspolitikken, og samtidig hatt betydning for den mer generelle velferds- og arbeidsmarkedspolitikken. På tross av en slik ideologisk tilnærming til feltet innleder utvalget bak (NOU 2001:22) *Fra bruker til borger* med at det ikke er idealene som har behov for fornyelse, men at utfordringene er knyttet til en mangelfull realisering av disse. Avstanden mellom ideal og praksis bidrar til at verdiene fremstår *som honnørord en ikke helt er villig til å ta konsekvensen av*. Med en slik bevisstgjøring rundt avstanden mellom de overordnede verdiene og utslag av den praktiske politikken blir Manneråkutvalget og deres (NOU 2001:22) omtalt som et perspektivskifte i tilnærmingen av funksjonshemmingspolitikken. Som *Handlingsplan for handikappede: Från patient till medborgare* 1999/2000 representerer et skille i den svenske handicapolitikken satte også (NOU 2001:22) *Fra bruker til borger* funksjonshemmedes rett til deltakelse i samfunnet på dagsorden på en ny og mer konkret måte i den norske konteksten. Bare av den norske utredningens

tittel kan man anta innholdet var sterkt inspirert av de svenske tankene. Samtidig var det et sterkt fokus på funksjonshemmedes rettigheter, deltakelse og vern mot diskriminering i den europeiske konteksten (2000/750/EC). Manneråkutvalget støttet også opp om EUs anti-diskrimineringspakke, og forslo at Norge skulle innføre tilsvarende lovgiving. Tidspunktet for den nye dagsorden kom med andre ord ikke ut av det blå, og var heller ikke tilfeldig. Også retorikken ble lånt fra Sverige: ”*Det dreier seg ikke lengre om vi og dem, det handler om oss*”, sa statssekretær Laila Gustavsen i sin åpningstale ved lanseringen av Europarådets handlingsplan for personer med nedsatt funksjonsevne 2006-2015 i St. Petersburg høsten 2006.

I 2006 fikk Norge et felles ombud for samtlige diskrimineringsgrunnlag i Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), med en tilhørende nemnd. Det nye ombudet omfattet dessuten flere diskrimineringsgrunnlag enn det som tidligere hadde vært håndhevet av separate instanser. LDO er et faglig uavhengig organ, noe som er viktig for funksjonen som lovhåndhever, kompetanse og ikke minst som pådriver for oppfølging av diskrimineringslovgivningen. I dag skal LDO fremme likestilling og bekjempe diskriminering uavhengig av blant annet kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. LDO har både en pådriverrolle og en rolle som lovhåndhever, som blant annet innebærer veiledning, informasjonsarbeid, kunnskapsformidling og dokumentasjonsutvikling, i tillegg til å uttale seg i klager og brudd på bestemmelser under ombudets virkeområde (Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)). Ombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter følgende konvensjoner: 1) FNs internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, 2) FNs internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner og 3) FNs internasjonale konvensjon av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

I 2008 ble Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminering og tilgjengelighetsloven) (Lov-2008-06-20-42) vedtatt. Før loven trådte i kraft i 2009 lå diskrimineringsvernet for personer med nedsatt funksjonsevne kun i Arbeidsmiljøloven. Lovens formål var å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, og å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven skulle bidra til nedbygging av funksjonshemmende barrierer og hindre at nye barrierer skapes (DTL § 1-1). I loven ligger det både en aktivitetsplikt og en rapporteringsplikt. Offentlige myndigheter skal etter DTL § 3 arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Det samme gjelder for virksomheter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte. Aktivitetsplikten gjelder både for rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering (Rosenberg, Lysberg & Landrø, 2012).

En felles anti-diskrimineringslov ble foreslått i 2009, men den rødgrønne regjeringen konkluderte med at de ikke ønsker en felles lov, men heller separate lover for de ulike diskrimineringsgrunnlagene. Likevel er mangfoldstenkningen i Norge i økende grad rettet mot individet, deres rettigheter, retten til å være forskjellig og ta egne livsvalg. I (NOU 2011:14) blir mangfoldsbegrepet utvidet og sees i større grad som en del av samfunnsutviklingen, ikke nødvendigvis knyttet til gruppetilhørighet eller innvandrerbakgrunn.

Mangfold refererer ikke bare til det mangfoldet som følger av nyere innvandring, men også det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet (NOU 2011:14).

Denne tenkningen forsterker både det universelle som er i tråd med den skandinaviske velferdsmodellens idegrunnlag på samme tid som individet og den enkeltes livsprosjekt får økt fokus. Sammen med en økende rettsliggjøring kan det identifiseres en dreining mot en mer individorientert velferdsstat, og et ønske om at det er den enkelte som skal stå i fokus – ikke gruppetilhørighet. Dette gir seg også uttrykk i organiseringen av diskrimineringslovverket. I dag har Norge fire gjeldende likestillings- og diskrimineringslover (likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering). Lovene hører inn under Barne-, likestillingsdepartementet. I 2015 sendtes det imidlertid ut et høringsforslag om å erstatte de fire ulike lovene med en ny, samlet likestillings- og diskrimineringslov. Solveig Horne (FrP), minister for Barne- og likestillingsdepartementet, argumenterer for at en felles lov vil gi et mer helhetlig vern enn dagens lovgiving. Hun mener loven vil gi tydeligere regler som gjør den mer tilgjengelig for den enkelte, og at regelverket vil bli enklere å håndheve. Slik vil den gi et mer enhetlig vern. Videre påpeker hun at mange opplever at de blir utsatt for diskriminering på flere grunnlag, og at en felles lov vil gjøre det enklere å se diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng og skape større bevissthet rundt dette. Til slutt konkluderer Horne med at en samlet lov i større grad enn dagens lover vil sikre at alle grunnlag får en like god beskyttelse mot diskriminering. Og at forslaget til ny lov vil bety en mer moderne lov, der likestilling brukes om alle diskrimineringsgrunnlagene (Barne- og likestillingsdepartementet, 2015).

10.4 Innvandringsdebatten og trusselen mot velferdsstaten

Som beskrevet ble fokuset på arbeid, rettigheter og plikter stadig satt mer i fokus utover 90-tallet og i særdeleshet fra 2000-tallet og frem til i dag. På tross av en mer positiv holdning til innvandrere i starten av 2000 tallet var skepsisen til enkelte innvandrergrupper likevel fremtredende. I den offentlige debatten i Norge har det vært særlig fokus på at innvandrere har en lavere sysselsettingsgrad enn befolkningen ellers, og da særlig innvandrere fra Afrika og Asia. FrP har vært spesielt opptatt av dette, og har fremmet flere forslag som har likhetstrekk med den danske politikken på innvandringsområdet. For eksempel lanserer FrP et ønske om å innføre en lavere lønnsats til innvandrere for at terskelen inn i arbeidslivet skulle bli lavere i VG 2011: *Frp vil vurdere lavere lønn til innvandrere* (Glesnes, 06.02 2011).

I likhet med Danmark, og i økende grad i Sverige, er mye av den offentlige debatten omkring innvandring negativt ladet og knyttet til å kritisere innvandrergrupper, og da spesielt muslimer. Også i Norge er ofte hovedbudskapet at innvandrene må «respektere norsk kultur og leveste». En medianalyse utført av Retriever for Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, viser at det i 2009 var det omtrent like mange oppslag om islam og muslimer som om statsminister Jens Stoltenberg. Undersøkelsen viser også at en tredjedel av artiklene om innvandring handlet om religion og da først og fremst islam. Kriminalitet er også ofte knyttet til medieoppslag om

innvandrere, og artiklene er gjerne problemorienterte (Retriever, 2011). I mediene er det ofte politikere og deres uttalelser som setter dagsorden. Siv Jensen (FrP) skapte stor mediedebatt da hun innførte begrepet snik-islamifisering i sin tale på partiets landsmøte i 2009. Med snik-islamifisering siktet hun til at mange innvandreres skikker og tradisjoner bryter med norsk lov og norsk styresett, men utføres på tross av dette. Innvander- og inkluderingsminister, Sylvi Listhaug (FrP), mener også at innvandrere i større grad må tilpasse seg det norske samfunnet og den norske kulturen, som hun beskriver på følgende måte i Dagbladet 18. oktober 2016:

- Her spiser folk svin, drikker alkohol og viser ansiktet sitt (Ringheim, 18.10 2016).

Den offentlige debatten handler altså i stor grad om innvandrere fra land utenfor Europa, særlig fra Afrika og Asia. Denne innvandrergruppa settes gjerne opp mot velferdsstatens bærekraft. Per Sandberg (FrP) mener at:

- Norge har rett og slett ikke råd til å opprettholde en høy ikke-vestlig innvandring om vi skal bevare den gode og trygge velferdsstaten vi har i dag (Sandberg, 2. mai 2015)

Slik tegnes et bilde av at integrering av innvandrere er problematisk og at Norge har mislyktes med sin politikk. Sandberg mener de store økonomiske utfordringene med høy innvandring dokumenteres grundig av Brochmannutvalget, perspektivmeldingen og ikke minst FrPs egen Bærekraftsrapport fra 2013. I Dagbladet, 15. april 2013 anklaget Sandberg den sittende rødgrønne regjeringen for å ødelegge velferdsstaten. Pengene den rødgrønne regjeringen har brukt på innvandrere setter den norske velferdsstaten i fare, mener han. For å løse det Sandberg opplever som et pengesluk skisserer han tre ulike løsninger:

Innvandring er ikke lønnsomt. Vi har tre muligheter. Vi kan velge å stoppe innvandringen til Norge, eventuelt redusere velferden i Norge. Det tredje alternativet er at vi øremerker velferden, slik at bare nordmenn og de som er sysselsatt og bor i Norge kan nyte godt av våre velferdsordninger (Hultgreen, 15.04 2013).

At sitatene ovenfor er hentet fra ulike personer fra FrP er ingen tilfeldighet. Som tidligere nevnt er Frp et parti som har mange likhetstrekk med både Sverigedemokraterna og Dansk Folkeparti. Partiet har hatt innvandring som sin kjernesak siden 80-tallet og skapt heftig debatt og steile fronter i den norske innvandringsdebatten i lang tid. Samtidig ønsker de å bryte tausheten i den offentlige debatten og kalle «en spade for en spade» som det ofte sies. De anklager den såkalte «venstreorienterte eliten» for å legge lokk på debatten, og skyve problemene knyttet til innvandring under teppet. FrP mener at denne eliten har lukket øynene for utfordringer som truer det norske samfunnet i sin iver etter å fremstå som tolerante og politisk korrekte (Jensen, 23.05 2009). Opprøret mot samfunnets eliter er noe Frp og Siv Jensen også har til felles med Fogh Rasmussen og hans valgkamp i 2002. I sin tale til Frps landsmøte i valgåret 2009 sier Jensen at hun ønsker å fokusere på hverdagsmenneskene og anklager andre politikere for å ha fjernet seg bort fra folk flest. I motsetning til dem er hun opptatt av å løse de problemene som befolkningen møter i hverdagen og hun vil snakke et språk som folket forstår. I dette står innvandringsspørsmålet sentralt, og hun sier at valget skal handle om politikk, men at dette valget også er et verdivalg (Jensen, 23.05 2009). Her vises det tydelig at inspirasjonen fra Fogh Rasmussens valgkamp i 2002 er sterk. FrP går også til valg under mottoet «FrP fornyer Norge» som lett kan assosieres til danske

Venstres «*Tid til forandring*». At partileder Siv Jensen adopterer Rasmussens retorikk i større grad enn Pia Kjærsgaard sier kanskje noe om forskjeller i debattklimaet i Norge sammenlignet med Danmark. I Norge fremstår innvandringsdebatten som litt mer moderat enn den danske. Samtidig sier det noe om Frp og deres strategi for å gjøre seg mer spiselige for andre partier med sikte på å inngå i samarbeid for regjeringsmakt.

Cristin Clemet, tidligere Høyre profil og leder av tenketanken Cevita, forklarer under overskriften «*Normaliseringen av Frp*» hvorfor Høyre nå ønsker å danne en samarbeidsregjering med partiet. Hun mener at fra å være et parti Høyre var opptatt av å markere avstand til, er Frp i dag blitt mer stuerene. Dette mener hun skyldes at: *De andre partiene har nærmet seg FrP i innvandrings- og integreringspolitikken, og det er flere enn FrP som «lufter» en enda strengere politikk i det offentlige rom uten at det er vedtatt politikk i partiet.* Hun refererer også til Todals lederartikkel i Dag og Tid 27. september hvor han skriver at det «*i dag er aksept for en hardere tone i innvandringsdebatten enn før*» (Clemet, 04.10 2013). Den offentlige debatten skaper altså rammer for hvor og hvordan ulike aktører kan fremme sitt syn på en sak eller samfunnsutvikling. Det er ikke alle stemmer som det lyttes like godt til, og makteliten er generelt mer representert, og lyttes mer til enn andre deler av befolkningen. På denne måten har for eksempel politikerne en sterk definisjonsmakt og muligheter til å påvirke det dominerende verdensbildet for et samfunn. Den offentlige samtalen har dermed også stor innvirkning på opinionens meningsdannelse og for hvordan inntrykket av ulike sosiale grupper konstrueres (Schneider & Ingram, 1993). Noe som igjen påvirker utformingen av den faktiske politikken (Schmidt, 2002). Dette illustreres godt i det som Djuve og Kavli (2007) skriver om innføringen av introduksjonsloven: *Allikevel endret oppfatningen av hva som var legitimt i forhold til integreringsdebatten seg ganske raskt: Det som ville ha vært en politisk umulighet i 1993, ble lovfestet ti år senere.*

Tidligere var det viktig for de andre norske partiene og markere avstand til Frps innvandringspolitikk. Som Sverigedemokraterna oppfattes i Sverige, ble også Frp sett på som et politisk ukorrekt parti. Det fremsto som temmelig utenkelig at andre partier ville inngå i et samarbeid med Frp og at de skulle komme i regjeringsposisjon. At partiet i dag faktisk sitter i regjering sammen med Høyre sier altså indirekte at de ulike partiene har nærmet seg hverandre i innvandringspolitiske spørsmål. Som Socialdemokraterne i Danmark har også Arbeiderpartiet strammet inn sin innvandringspolitikk og det er stor grad av enighet mellom de ulike partiene på Stortinget både når det gjelder adgangsspørsmål og i virkemidler for integrering. Den rødgrønne regjeringen fokuserte i sin tid med makten i økende grad på kostnader knyttet til innvandring og innvandrings velferdspolitiske konsekvenser som kommer til uttrykk både i (NOU 2011: 7) og i SSBs «*innvandringsregnskap*» (Holmøy & Strøm, 2012). Dette kan sees på som nyttig kartlegging og viktig kunnskap å ha for videre politikktutforming. Samtidig representerer et slikt fokus et perspektivskifte og en ny tilnærming i innvandringspolitikken. Endringen kan tilskrives at innvandringen har økt i omfang, men også hvor søkelyset rettes samt hvordan utfordringer knyttet til innvandring formuleres og defineres i den offentlige debatten. På 90-tallet handlet det om tap av arbeidsplasser, mens det i dag i større grad snakkes om tap av velferdsgoder, bærekraft og trusselen mot den norske velferdsmodellen.

10.5 Inkluderende arbeidsliv – en avtale

Både sykefravær og antall uføretrygdede steg på slutten av 90-tallet, og det på tross av stor etterspørsel etter arbeidskraft. For å løse dette paradoksproblemet ble Sandman-utvalget oppnevnt av Bondevik-regjeringen våren 1999. Utvalget var bredt sammensatt, med medlemmer fra de største arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, interesseorganisasjoner, departementer, statlige etater og universiteter. Mandatet var å utrede årsaken til økningen i sykefraværet og uførepensjon, evaluere de tiltakene som var iverksatt de siste årene, og vurdere ytterligere tiltak for å få ned antallet stønadsmottakere (NOU 2000: 27). Sandman-utvalget prøvde å finne forklaringer på en utvikling som de så på som lite ønskelig både for den enkelte og samfunnet som helhet. Faktorer som det settes fokus på er demografiske forhold, helsemessige forhold, forholdene på arbeidsmarkedet, arbeidsmiljø, holdninger og «fraværskultur», administrative forhold og endringer i regelverk samt manglende behandlings- og rehabiliteringstiltak. Utvalget finner imidlertid ikke noen entydig forklaring på utviklingen og konkluderer med at bildet er komplekst og årsaksforholdene sammensatte. På tross av at økning i antall eldre trekkes frem som en faktor kan dette for eksempel ikke forklare hvorfor veksten i antall uføre har vært størst blant unge under 35 år, og veksten i stønadsmottakere i økende grad skyldes psykiske lidelser. For å motvirke den negative utviklingen mener utvalget at det er behov for nye grep og en helhetlig tiltakspakke der både arbeidstaker og arbeidsgiver i større grad ble ansvarliggjort. For at dette skal skje ønsker utvalget en perspektivendring der det fokuseres på den enkeltes funksjon i stedet for sykdom og diagnose. Med funksjonsvurdering som tilnærming mener utvalget at arbeidstaker vil bli mer forpliktet til å utnytte sin funksjonsevne/arbeidsevne og at arbeidsgiver må legge forholdene til rette for at arbeidstakeres funksjonsevne skal kunne nyttes på best mulig måte.

På bakgrunn av Sandman-utvalgets innstilling ble det utarbeidet en avtale mellom arbeidslivets parter om Inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Den første IA-avtalen ble signert i desember 2001 og varte i fire år. Den ble erstattet med en ny avtale som utløp i 2010, som igjen har blitt fornyet frem til 2013. Den fjerde avtalen om et inkluderende arbeidsliv ble inngått i 2014 og har en varighet frem til desember 2018. At IA-avtalen vinner tilslutning over så mange år, på tross av ulike regjeringskonstellasjoner, vitner om en bred politisk enighet rundt denne strategien for inkluderende arbeidsliv. På mange måter kan det trekkes paralleller til det danske samarbeidet om Virksomheters sosiale ansvar som også bærer preg av bred politisk oppslutning. IA-avtalen ble også inngått samme år som Manneråkutvalgets *Fra bruker til borger* og ideene bak avtalen samsvarer i stor grad med det perspektivskiftet på funksjonshemming og den relasjonelle modellen som denne NOUen representerer. Det er altså en person i relasjon med omgivelsene som avgjør nivå på funksjonshemming, ikke nødvendigvis individets egenskaper eller diagnose. Her løftes fokus bort fra sykdom og diagnose og over til menneskets funksjon og ressurser. IA-avtalen er sentrert rundt tre målsetninger: 1) å redusere sykefraværet, 2) øke andelen med redusert arbeidsevne i arbeidslivet og 3) å øke yrkesaktivitet for eldre arbeidstakere (Faggruppen for IA-avtalen, 2016).

En helhetlig evaluering av IA-avtalen fra 2001-2009, gjennomført av Sintef (2009), konkluderte med at avtalen har hatt viktig betydning for norsk arbeidsliv, og at IA-avtalen har bidratt til at samarbeidet mellom partene i arbeidslivet, har økt. Likevel var det kun seniormålet og til dels delmål 2 som kunne sies å være oppfylt. Forskerne finner at IA bedriftene har hatt lite fokus på å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet, men konsentrert seg mer om at egne ansatte ikke

faller ut. Slik har IA-avtalen fungert polariserende mellom insidere og outsiders, og dermed dårlig for de utenfor arbeidsmarkedet. Dette er i samsvar med SFI sine evalueringer av Virksomhedernes sociale ansvar (VSA) i Danmark. En del av forklaringen på dette kan tilskrives hvilket motiv som ligger til grunn for bedriftenes inngåelse av avtalen. I Sintefs evaluering svarer virksomhetene nesten utelukkende at deres motivasjon for å bli en IA-bedrift har vært utsikter til redusert sykefravær. Hele 92 prosent av virksomhetslederne sa at dette var et viktig motiv, mens 94 prosent av lederne mente virksomhetene ønsket å bli bedre til å ta vare på ansatte som blir syke. Kun 16 prosent av bedriftene svarte at et motiv for avtaleinngåelse var ønsket om å rekruttere personer med redusert funksjonsevne (Ose et al., 2009). Det ser altså ut til at det er en stor forskjell på arbeidsgivers holdning til de som allerede er ansatte og det å rekruttere nye.

Hvor de utenfor arbeidslivet skal jobbe, hvilke arbeidsplasser som er aktuelle og hvem som kan tilby dem er viktige spørsmål knyttet til IA-avtalen. Falkum (2012) drøfter blant annet hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for at arbeidsgiver skal se egennyten i å rekruttere mennesker som står utenfor arbeidslivet. I likhet med kritikken rettet mot den danske VSA-strategien har det vært lite fokus på hvilke forutsetninger som bør være til stede for at arbeidsgivere skal ansette funksjonshemmede på ordinære vilkår. Det pekes på at IA-avtalen i for liten grad har bygget på kunnskap om arbeidsgivers behov for arbeidskraft, og eventuelle endringer i dette behovet, som en betingelse for å inkludere flere. I stedet har debatten og virkemidlene i IA-avtalen kretset rundt hvilke tilskudd og ordninger det offentlige velferdssystemet skal kunne tilby. På denne måten blir forklaring på utestengelse og innlåsing i trygdesystemet først og fremst rettet mot trekk ved arbeidssøkeren og statens evne til å tilby arbeidsrettede tiltak. Bedriftenes egne strukturer og barrierer blir altså i liten grad problematisert. Arbeidsgivers ansvar og rolle i inkluderingsarbeidet blir på denne måten oversett. På bakgrunn av denne kritikken, samt manglende måloppnåelse, ble det rettet et større fokus på å øke sysselsettingen da IA-avtalen skulle fornyes. I IA-avtalen fra 2010-2013 ble det i tillegg lagt frem en ny jobbstrategi for personer med funksjonshemming, der særlig unge funksjonshemmedes arbeidsdeltakelse skulle prioriteres (Arbeidsdepartementet, 2011). En annen kritikk som er rettet mot IA-avtalens utforming og målsetninger er at det ikke er rettet fokus mot rekruttering av innvandrere. I IA-avtalen for perioden 2006 til 2009 ble imidlertid innvandrere inkludert i avtalen under formuleringen: *Et inkluderende arbeidsliv stiller krav, ikke bare til inkludering av personer med redusert funksjonsevne, men også til inkludering av andre grupper som har problemer med å få innpass i arbeidslivet.* I tillegg ble partene enige om at IA-avtalen kan være et virkemiddel for å motvirke diskriminering i arbeidslivet generelt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006).

10.6 Arbeidsmarkedsorganisering, kategorisering og sosial sikkerhet

Det er ikke bare IA-avtalen, men også den nyere omorganiseringen av de norske velferdsordningene som på mange måter kan spores tilbake til Sandmanutvalgets innstilling i (NOU 2000: 27). Utvalget foreslår for eksempel at det skal stilles krav til at attføring skal være prøvd før det eventuelt innvilges uføretrygd dersom det ikke er åpenbare grunner til at personen ikke kan komme ut i arbeid. Samtidig mener utvalget at rehabiliteringsperioden skal forlenges utover et år, slik at mulighetene til å komme ut i arbeid på lengre sikt forbedres. I tillegg ønsker

utvalget at uføretrygden todeles med en tidsbegrenset- og en varig uføretrygdsordning. Der hvor det offentlige er usikker på personens fremtidige arbeidsevne skal det innvilges en tidsbegrenset stønad (NOU 2000:27) Samlet gjør disse grepene veien mellom trygd og arbeid kortere, eller motsatt, veien fra arbeid til trygd lengre. Sagt med andre ord blir terskelen for å få innvilget en varig stønad høyere, og den enkeltes arbeidsevne i større grad målt og testet. På den ene siden kan det argumenteres for at trygdesystemet dermed blir mer ressursorientert og investerer i mennesket og rustet dem til å kunne stå i arbeid. På den andre siden kan tiltakene sees på som en disiplinering av stønadsmottakeren som står i fare for å bli gående fra post til post i trygdesystemet. Ideen bak er i tråd med retningslinjene for arbeidsstrategien til EU. Det samsvarer også med utviklingen som skjer i både Sverige og Danmark. Likevel skiller reformene i Norge seg fra de andre landene ved at det ikke strammes til i stønadsordningene på samme måte, som for eksempel i Sverige og i den mer internasjonale konteksten. På tross av at utvalget for eksempel ønsker en endring i sykelønnsordningen der egenandelen økes, understreker utvalgets leder, Matz Sandman, at Norge skal være i verdensklasse når det gjelder å ta vare på mennesker som rammes av sykdom.

Dette er forslag om en myk og mild reform, sa lederen i Sandman-utvalget, Matz Sandman, da han la fram forslag om økt egenandel ved sykdom. Ambisjonen til utvalget er at Norge fremdeles skal ha verdens beste sykelønnsordning (Nrk.no, 15.09 2000).

Det kan antas at stor etterspørsel etter arbeidskraft og en gunstig økonomi bidrar til at innstramminger i velferdsordningene ikke sees på som like nødvendig i den norske konteksten. Strategien er i større grad rettet mot å omorganisere velferdsordningene. Arbeidslinja styrkes ved at terskelen for å komme på varige ytelser blir høyere. Denne tilnærmingen har bred politisk støtte og omfavnes av både sentrum/høyre regjeringen og den rødgrønne koalisjonsregjeringen senere på 2000-tallet. Det optimistiskes og gunstige utgangspunktet Norge har for fornyelse illustreres godt i innledningen til St.meld.nr 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*:

Norge er mulighetenes samfunn. De aller fleste som lever i Norge har en trygg økonomi og en høy materiell velferd. Arbeidsløsheten er lav og yrkesdeltakingen er høy. Vi har et høyt utdanningsnivå, en effektiv økonomi og relativt små forskjeller mellom folk (Meld. St. nr. 9 (2006-2007))

Utgangspunktet for en ny arbeidsmarkedsreform er derfor ikke å redusere ytelser, men baserer seg på regjeringens grunnleggende verdier som formuleres slik: *rettferdighet, god fordeling og utjamning*. Videre understreker regjeringen at *likeverdighet og frihet for alle avhenger av viljen til reell omfordeling* (Meld. St. nr. 9 (2006-2007)). Dette er en tydelig omfavning av det idealtypiske verdigrunnlaget som ligger til grunn for den skandinaviske velferdsmodellen. Men på tross av god økonomi og viljen til å investere i solide velferdsordninger må også den norske regjeringen balansere mellom flere målsetninger og hensyn. Målet om at det skal lønne seg å arbeide står sterkt, og dermed er det begrenset hvor høye stønadene til de utenfor arbeidslivet kan være. Den norske stat må også ta hensyn til å sikre velferdsstatens legitimitet og oppslutning rundt omfordeling. For å sikre dette er det avgjørende at befolkningen har en følelse av at *'alle bidrar'* og unngå *'gratispassasjerer'*. Dermed er det også i den norske konteksten knyttet moralisme og disiplinering til velferdsordningene. Samtidig er definisjonen av arbeidsløshetsproblemet i de politiske dokumentene knyttet til den enkeltes livsprosjekt og verdien av inkludering som lim i velferdssamfunnet. En slik tilnærming har både likheter og forskjeller med EU og de andre

skandinaviske landenes problemformulering. Både EU, Sverige og Danmark fokuserer på viktigheten av sosial inkludering for den enkelte og samfunnet som helhet. Forskjellen er mer knyttet til at dette fokuset gjerne brukes som argument for å redusere ytelser, mens i den norske konteksten sees dette i større grad på som selve kjernen av problemet. Samtidig må det legges til at bekymring for den demografiske utviklingen og velferdsstatens bærekraft i fremtiden til dels forstyrrer dette bildet. Som beskrevet tidligere gjelder dette særlig for den sosiale konstruksjonen av innvandrerguppen med utenomeuropeisk bakgrunn som trussel mot den eksisterende velferden (jf. 10.5).

Da den rødgrønne regjeringen kom til makten i 2005 ble det etablert et nytt Arbeids- og inkluderingsdepartement. Dette skulle markere en ytterligere styrking av arbeidslinja. Det er lett å se paralleller til den danske etableringen av et beskæftigelsesministeri. Også den forvaltningsmessige omorganiseringen har mange likhetstrekk med den danske, og selvfølgelig også Tony Blairs innføring av New Public Management i Storbritannia. I Norge ble de statlige etatene arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten slått sammen til en ny statlig arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) i 2006. Som jobcentrene i Danmark ble det etablert NAV kontor i hver kommune. Norske kommuner ble pålagt å inngå bindende avtaler med NAV for å bedre samordningen mellom det kommunale og statlige stønads- og tjenesteapparatet. Den kommunale sosialtjenesten er som en del av avtalen samlokalisert med det statlige NAV kontoret. I tilknytning til NAV skulle det etterhvert også bli etablert fylkesvise arbeidslivssentre med ansvar for direktekontakt med IA-virksomheter som har IA-avtale med myndighetene. Kompetansesenteret skulle ha faglig utviklings- og pådriveransvar i etaten og gi faglig støtte til hjelpemiddelsentralene og NAV-kontorene (NOU 2004: 13).

Regjeringen vil gjennom opprettelsen av den nye arbeids og velferdsetaten bidra til at det blir en organisering av arbeidsmarkedstjenestene som målretter innsatsen og setter den enkelte bruker i sentrum (Soria Moria erklæringen, 13.10 2005).

NAV-reformens overordnede mål var *arbeidsretting, brukerretting og helhetlighet* (Meld. St. nr. 9 (2006-2007)). Som i Danmark var også motivet bak reformen å forenkle byråkratiet samt å unngå at brukerne ble kateballer i systemet. I St.meld nr. 9 (2006-2007) foreslås det også at de ulike trygdeordningene skulle forenkles. Inndelingen i rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skulle erstattes av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden. Å ha en type arbeidsavklarende stønad å forholde seg til var også en del av den overordnede målsetningen om forenkling og effektivitet. Med en slik organisering av stønadene kunne forvaltningen slippe å bruke tid på vurdere hvilken stønad den enkelte til enhver tid har krav på og hvilke tiltak og tjenester som var tilknyttet de ulike stønadsordningene. På denne måten skulle bruken av virkemidler bli mer fleksible og benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid. Videre skulle alle personer som henvender seg til NAV for bistand i en eller annen forstand defineres som arbeidssøkere eller arbeidstakere. Ut fra dette premisset ble brukerne delt inn i to kategorier - de som har behov og de som ikke har behov for bistand for å komme i arbeid. Tiltak og tjenester som tidligere var forbeholdt avgrensede målgrupper ble dermed tilgjengelig for flere. På denne måten blir også målgruppen for de ulike arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene utvidet.

10.7 Arbeidsmarkedstiltak og aktivering

I Norge, som i Sverige og Danmark, var det altså økt fokus på arbeid utover 2000-tallet. Arbeidslinja ble styrket gjennom organisering, men også gjennom nye utforminger av arbeidsrettede tiltak. Som beskrevet over bidro NAV-reformen til at tiltaksviften ble gjort mer generell og kunne iverksettes uavhengig av målgruppe. Parallelt med denne utviklingen skulle innsatsen særlig styrkes og målrettes mot langtidsledige, funksjonshemmede, innvandrere og ungdom. Både den rødgrønne regjeringen og den tidligere samarbeidsregjeringen hadde disse som særlig prioriterte målgrupper.

I 2003 ble det innført et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere i Norge (Valenta & Bunar, 2010). Kommunen skulle, i samarbeid med den daværende arbeidsmarkedsetaten (nå NAV) ha ansvar for kartlegging av kompetanse, utarbeiding av individuelle kvalifiseringsplaner, programoppfølging samt å veilede, formidle arbeid og tilby arbeidsmarkedstiltak. Målet med introduksjonsprogrammet er å tilby norsk språkopplæring og en grunnleggende innsikt i norske samfunnsforhold. Retten og plikten til å delta i programmet gjelder for flyktninger og deres familiemedlemmer samt personer som har fått opphold på humanitært grunnlag og deres familie. Introduksjonsloven gjelder også for andre innvandrere mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifikasjoner, men de må betale undervisningen selv (Lov-2003-07-04-80).

Introduksjonsordningen er etter regjeringens mening et godt eksempel på hvordan velferdsstatens ordninger kan moderniseres og tilpasses nye utfordringer. (...) Ordningens innretning kan også bidra til å redusere mistanken om misbruk og dermed bidra til større gjensidig tillit mellom innbyggerne (Meld. St. nr. 49 (2003–2004)).

Den rødgrønne regjeringen ønsket å videreføre introduksjonsprogrammet, og organiserte det inn under NAV Intro. Målgruppen som kvalifiseringstiltaket er rettet mot er svært sammensatt med ulike behov. Enkelte kommer til landet med ingen eller lite utdanning mens andre har lang skolegang og arbeidserfaring. En evaluering av introduksjonsprogrammet, gjennomført av FAFO (2007), viser imidlertid at kommunene i liten grad ekskluderer personer i målgruppen fra å delta i programmet med begrunnelse i at de ikke har et kvalifiseringsbehov. Videre viser undersøkelsen at kvaliteten på det individuelle planarbeidet er varierende og at kommunene i liten grad differensierer opplæringstilbudet til deltakernes ulike kompetansenivå. Til slutt konkluderes det med at det gjenstår mye for å sikre deltakerne et godt og meningsfylt programinnhold over hele landet (Kavli, Hagelund & Bråthen, 2007). Utfordringer knyttet til programmets innhold og individuell tilpasning løftes også frem som problematisk i *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Det pekes på store kommunale forskjeller i kvalitet og resultat. Likevel konkluderer forskerne med at det er grunn til å anta at introduksjonsordningen sett under ett er mer effektiv enn den kvalifiseringsinnsatsen som ble gjort før ordningen ble innført (Djuve & Kavli, 2015).

Det var bred oppslutning om både innføring av introduksjonsprogram i tillegg til prioritering av de utvalgte målgruppene. I en innstilling fra kommunalkomiteen om melding om et velfungerende arbeidsmarked ber Stortinget om at regjeringen innfører en garanti for langtidsledige slik at alle som har vært ledige i to år, skal garanteres et tilbud om enten arbeid, utdanning eller tiltaksplass (Meld. St. nr. 19 (2003-2004)). Innføring av ulike *garantier* til særlig utsatte målgruppene var et

svar på EUs anbefalinger. Det var også virkemidler som de norske politikerne hadde blitt kjent med både fra Storbritannia og gjennom de andre skandinaviske landenes fornyelse av sin arbeidsmarkedspolitikk. Et annet fenomen som kan tilskrives samme lærings- og inspirasjonsløp er den økende bruken av *kontrakter*. Såkalte velferdskontrakter skulle brukes som gjennomgående og systematisk prinsipp for å konkretisere gjensidige forventninger, krav og forpliktelser mellom forvaltning og bruker. Dette er tydelig i introduksjonsprogrammet der kommunen plikter å utarbeide individuelle planer, men nå skulle kontrakter inngås med alle brukere av NAV. Kontraktene skulle understreke at det er en sammenheng mellom *rettigheter* og *plikter* (Meld. St. nr. 9 (2006-2007)). Før forvaltningen gjør et vedtak foregår det en prosess som kan sammenlignes med en juridisk kontraktinngåelse. Velferdskontrakten skal på denne måten virke gjensidig forpliktende mellom brukeren og forvaltningen. Rettighetene skal bidra til økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpasset oppfølging. Pliktene betyr deltakelse i tiltak der intensjonen er å motivere og fremme overgang til aktivitet og arbeidsliv. På tross av enkelte prioriterte målgrupper blir det altså likevel mer fokus på generelt å tilpasse virkemidlene til den enkelte, herunder tilpassede tiltak for personer med funksjonshemming og innvandrere.

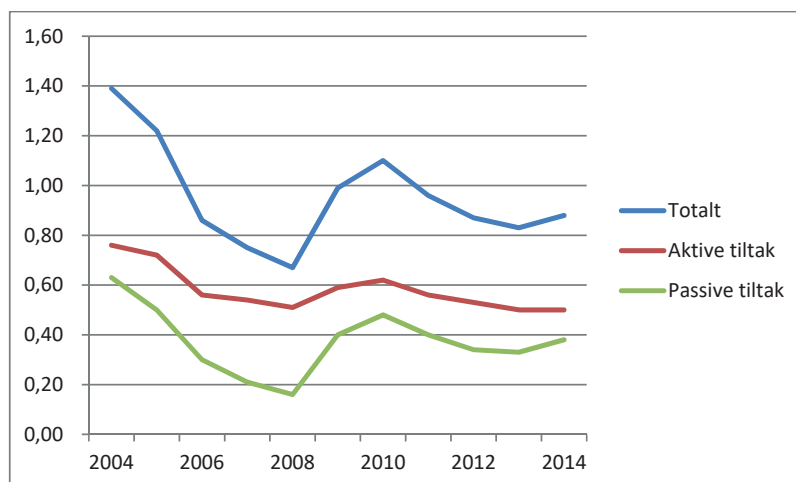
I 2007 lanserte regjeringen Kvalifiseringsprogrammet (KVP) som et av deres viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. KVP er rettet mot de som ikke har opptjent rettigheter i folketrygden og som har økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Disse har en usikker inntektssikring og i varierende grad tilgang på Arbeids- og velferdsetatens virkemidler. For den enkelte betyr deltakelse i programmet at de får en forutsigbar inntekt i en gitt periode, mot at de følger et konkret og helhetlig kvalifiseringsprogram. Målet er å gi ledige større trygghet og forutsigbarhet enn de ellers har. Kvalifiseringsprogrammet er på 37,5 timer per uke, og har en varighet på inntil ett år. NAV kan forlenge programmet med ett år hvis NAV vurderer det som hensiktsmessig og nødvendig. Dette tiltaket kan sees på som en satsning på mer målrettede arbeidsmarkedstiltak for mennesker med sammensatte problemer og lav arbeids- og inntektsevne. Programmet kan ta i bruk hele tiltaksspekteret og ulike tiltak kan kombineres parallelt (Schafft & Spjelkavik, 2011). Det som skiller dette tiltaket fra de andre skandinaviske landenes arbeidsmarkedsstrategier er at i stedet for å *redusere* ytelsen for å motivere stønadsmottakere ut i arbeid så *økes* stønadsnivået. Stikk motsatt av trendene internasjonalt får personer på lave ytelser en bedre økonomisk hverdag om de forplikter seg til å delta på oppkvalifiseringsprogrammet. En evaluering av tiltaket har funnet en positiv virkning for deltakerne. Både i form av at det er frivillig å delta og at mange av deltakerne kommer ut i arbeid, og da særlig utenlandsfødte. Brukerne fremhevet at frivilligheten virket motiverende og gav dem en opplevelse av verdighet (Bredgaard, Larsen, Høgedahl, Ravn, Larsen & Hansen, 2015). I likhet med Sverige og Danmark deltar innvandrere i Norge generelt i større grad enn andre i aktive arbeidsmarkedstiltak. Også i Norge forklares dette med at arbeidsledigheten blant innvandrere er større enn blant befolkningen ellers, i tillegg til at deltakelse på introduksjonsprogrammet er obligatorisk.

Et annet virkemiddel i Norges aktive arbeidsmarkedspolitikk er lønnstilskudd. Før 2007 var dette et lite brukt tiltak, men iverksettes nå i økende grad. Tilskuddet gis til personer med funksjonshemming, og til personer som er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet. Målet er at de som kvalifiserer til varig uføretrygd skal kunne delta i arbeidsmarkedet ut fra de forutsetninger de har. Før innføringen av lønnstilskudd var det få tiltakstilbud for de med kroniske plager eller varige helseproblemer som kan føre til varierende arbeidsinnsats. Lønnstilskuddet kan være både

tidsbegrenset og tidsubegrenset. Frem til i dag er det først og fremst gitt lønnstilskudd i en viss periode, men dette ønsker Solberg-regjeringen og endre på. Statsminister Solberg ser det som et problem at for mange går lenge sykemeldte og deretter på arbeidsavklaringspenger før de forsøker å komme tilbake til jobb eller ender på uføretrygd. Med raskere iverksettelse av lønnstilskudd mener hun at flere vil kunne ha en nærere og mer varig tilknytning til arbeidslivet (Melgård, 09.08 2013). Her ser vi en tydelig adopsjon av Sverige og Danmarks strategier for inkludering samt et økende fokus på 'in work' virkemidler som Blair regjeringen innførte i Storbritannia og som også kjennetegner verktøyene som ligger til grunn for EUs arbeidsmarkedsstrategi.

Utgangspunktet for Jobbstrategien for personer med funksjonshemming er retten til arbeid, og er som nevnt sterkt sammenkoblet med avtalen om inkluderende arbeidsliv. Målet er å øke sysselsettingen blant personer med funksjonshemming, men er særlig rettet mot unge i overgangen fra utdanning til arbeid. Tiltakene som knyttes til strategien er en del av den generelle arbeidsmarkedspolitikken og virkemiddelapparatet. Noen mer spesifikke tiltak er imidlertid rettet mot akkurat denne målgruppen som for eksempel tilretteleggingstilskudd for rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, mentorordning, og funksjonsassistanse. Disse tiltakene skal bidra til at personer med funksjonshemming får hjelp som gjør det praktisk mulig for den enkelte å fungere i arbeidslivet. Videre er det også ansatt arbeidslivscoach ved arbeidslivssentrene som arbeider med jobbstrategien. Coachen følger opp bedriftene og arbeidsgiverne i fylket. Alle fylker har også en egen fylkeskoordinator, og det er satt inn kompetansehevende informasjonsprogram rettet mot de ansatte i NAV. Også disse virkemidlene er gjenkjennbare fra både den svenske og danske konteksten. I evalueringen av jobbstrategien beskrives de nye virkemidlene som gode, men er lite brukt. Så langt er utdanning det mest brukte tiltaket, etterfulgt av arbeidspraksis i skjermet og ordinær virksomhet. Undersøkelsen viser at unge under 30 år prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser (Ose, Mandal & Dyrstad, 2015). Intensivering av innsatsen for å få mennesker inn i arbeidslivet bekrefter det gjennomgående bildet av at det å få mennesker i arbeid har blitt en av velferdsstatens viktigste oppgaver, også i Norge. Det viser også at arbeid i stadig økende grad vurderes som en avgjørende verdi for den enkelte og samfunnet som helhet. Samtidig viser en oversikt på Norges prioriteringer innenfor arbeidsmarkedspolitiske program en nedgang i bruk av aktive tiltak og en svak økning av passive. Det er likevel mer bruk av aktive tiltaksprogram enn passive, men til forskjell fra Sverige og Danmark peker altså bruk av passive tiltak oppover. Et annet skille er at Norge fremdeles har lave utgifter totalt knyttet til arbeidsmarkedsprogram sammenlignet med de to andre landene, og Danmark i særdeleshet. Figuren nedenfor viser utviklingen av offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program i Norge i perioden 2004 til 2014 i prosent av BNP.

Figur 24: Offentlige utgifter på arbeidsmarkedspolitiske program (2004-2014). Norge, prosent av BNP



OECD Stat (2017a) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEX>

De lave utgiftene Norge har knyttet til arbeidsmarkedsprogram gjenspeiler i all hovedsak at landet fremdeles er i en gunstig økonomisk situasjon med et arbeidsmarked som etterspør arbeidskraft. En kombinasjon av et fordelaktig utgangspunkt og økning i passive ytelser er imidlertid et tegn som kan sees på med bekymring. Det kan illustrere en utvikling der myndighetene ser det som enklere å holde personer som avviker fra normalarbeidstakeren utenfor arbeidslivet, heller enn å investere i de menneskelige ressursene. Samtidig kan det være et tegn på en mykere arbeidsmarkedspolitikk der pilsken for å komme i arbeid ikke er like fremtredende som i nabolandene og i den internasjonale konteksten.

10.8 Arbeidsmarkedsregulering

En av de største konfliktene i utformingen av arbeidslivspolitikken er kampen om arbeidsmarkedsreguleringen. I Norge er det arbeidsmiljøloven som skal sikre trygge og rettferdige ansettelsesforhold og gode arbeidsmiljø. Politiske konflikter angående hvordan denne loven skal se ut har aktivert de klassiske skillelinjene mellom høyre- og venstresiden i den norske politikken. Tradisjonelt har høyre/sentrum-siden kjempet for avregulering og fleksibilitet, mens venstresiden har vernet om loven og argumentert for viktigheten av et sterkt stillingsvern. Samtidig har det også vært bred enighet om lovens betydning og verdien av trygghet for arbeidstakerne.

OECD (1997) mente at Norge befant seg nærmere de restriktive landene i Sør-Europa, enn de mer liberale angloamerikanske landene når det gjaldt regulering av arbeidslivet. Etter jobbstudien i 1997 anbefalte OECD Norge å vurdere en liberalisering av stillingsvernsbestemmelsene. Spesielt framhevet OECD at mulighetene for midlertidige ansettelser burde utvides. I følge OECD tydet erfaringer fra andre land på at en vellykket vei fra arbeidsledighet til jobb ofte går via midlertidige ansettelser. En liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser kan derfor, etter OECDs

vurdering, bidra til å redusere arbeidsledigheten for utsatte grupper. I Norge gav Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) en grundig beskrivelse av det norske stillingsvernet ved inngangen til det nye årtusenet. I motsetning til OECDs anbefalinger vurderte utvalget et sterkt stillingsvern som verdifullt fordi det bidrar til å skape trygghet for arbeidstakeres arbeid og inntekt. Det understrekes at virksomheter også kan ha fordel av at arbeidstakere ikke skifter arbeidsgivere hyppig, og at det er klare regler for avslutningen av arbeidsforhold. Fast tilsetning skulle derfor være gjeldende hovedregel også fremover. Denne tilnærmingen til lovregulering av arbeidslivet skiller seg fra den danske lovgivingen, eller mangel på sådan. I starten av 2000 var Norge mer på linje med Sveriges regulering av arbeidslivet på den tiden. Som tidligere beskrevet endret Sveriges arbeidsmarkedsregulering profil etter 2006 med en sterk oppmykning av reglene for midlertidige ansettelser (jf. 8.8). Under Bondevik II regjeringen startet imidlertid diskusjonene rundt en oppmykning av arbeidsmiljøloven også i Norge. Regjeringen ønsket å gjøre loven mer fleksibel, og argumenterte i tråd med OECDs anbefalinger om at veien inn i arbeidslivet dermed ville bli enklere.

Samtidig som regjeringen vil at den enkelte skal beholde sin valgfrihet, er det viktig å arbeide for at terskelen inn i arbeidslivet blir lavere – mens terskelen for å falle ut blir høyere (NOU 2004: 5).

Regjeringen Bondevik II la fram forslag til ny og mer fleksibel arbeidsmiljølov i (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Forslagene lignet på den svenske strategien med å åpne opp for mer midlertidige ansettelser på samme tid som at det fortsatt skulle være et sterkt stillingsvern for fast ansatte. Land som har liberalisert reglene rundt retten til å ansette midlertidig, uten samtidig å endre stillingsvernsreglene for de i faste jobber, utvikler gjerne et tydelig A og B lag i arbeidslivet. Erfaringene fra Sverige viser at arbeidstakere i faste jobber står enda sterkere på arbeidsmarkedet fordi arbeidstakere i midlertidige jobber må bære den største byrden dersom sysselsettingen reduseres. Der midlertidige kontrakter for noen altså kan være en såkalt 'stepping stone' inn i arbeidslivet og en mulighet til å få bedre jobber, kan det for andre bli en felle. Et slikt resonnement lå til grunn for Arbeiderpartiets valgkamp i 2005, og en styrking av stillingsvernet mot midlertidig ansettelser sto høyt på deres politiske agenda. I den rødgrønne regjeringserklæring kommer også deres standpunkt tydelig til uttrykk. I likhet med Bondevik II regjeringen er kampen mot arbeidsledighet og for et inkluderende arbeidsliv et hovedmål for deres politikk. Men i motsetning til den forrige regjeringen er virkemiddelet for å nå målet en styrking av stillingsvernet, ikke en svekkelse.

For å nå målene må vi ta i bruk et bredt spekter av virkemidler. I tillegg til en offensiv næringspolitikk gjelder dette blant annet en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, styrkede arbeidstakerrettigheter og tiltak mot sosial dumping (Soria Moria erklæringen, 13.10 2005).

Etter regjeringsskifte høsten 2005 reverserte derfor regjeringen Stoltenberg II den forrige regjeringens forslag til ny arbeidsmiljølov. Stoltenbergregjeringen ønsket å beholde det eksisterende stillingsvernet, og la frem forslag til endringer som var mer i tråd med en sosialdemokratisk tankegang (Ot.prp. nr. 24 (2005-2006)). Stortinget vedtok disse endringene, og den nye loven trådte i kraft i 2006.

I opptakten til valget i 2013 ble imidlertid stillingsvern, oppmykning av regelverk for midlertidig ansettelse og fleksibilitet på nytt et tema som fikk mye plass i den offentlige debatten. I forkant av valgkampen i 2013 kopierte Høyre Reinfeldt og Nya Moderaterna sin valgkampstrategi og profil. I den forbindelse ble den svenske finansminister, Anders Borg (M) invitert til Høyres landsmøte der han viderefremmet oppskriften på valgsuksessen. Med inspirasjon fra Sverige utarbeidet Høyre sin strategi, og Norge fikk også et borgerlig arbeidsparti. Under valgkampen skulle partiet profilere seg på en ny hjemmeside som de kalte www.arbeidspartiet.no. Høyre gikk til valg under parolen «*Muligheter for alle*», og satt fokus på det som de, i likhet med Reinfeldt, omtalte som *utenforskapet*. Utenforskapet blir i Norge definert som alle utenfor arbeid eller utdanning. I Høyres partiprogram for 2009-2013 slås det fast at 1 av 4 i yrkesfør er mottakere av trygd eller andre sosiale ytelser, og at dette er et samfunnsproblem. For å gi flest mulig av disse en sjanse til å komme tilbake til arbeidslivet vil Høyre blant annet:

Omforme velferdssystemet, skattesystemet og regelverket for ansettelser slik at aktivitet blir hovedprinsipp (Høyres Stortingsvalgprogram 2009–2013).

Kampen om mer fleksibilitet i arbeidsmiljøloven ble altså en viktig valgsak for Høyre i 2013. Torbjørn Røe Isaksen (H) sier i Aftenposten 4/5 2013 at «*arbeidsmiljøloven skal bevares som en grunnpakke i norsk arbeidsliv*». Samtidig ønsker han å gjøre endringer i loven som gir rom for «*mer fleksibilitet*», og han vil «*ha en oppmykning av muligheten for midlertidige ansettelser*». Dette begrunner han på samme måte som Bondevik II regjeringen, og sine svenske kollegaer, med at det er viktig å senke terskelen inn på arbeidsmarkedet for de som står utenfor arbeidslivet (Gjerde, 04.05 2012). Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) er imidlertid uenige i at en generell utvidet adgang til midlertidige ansettelser kommer deres grupper til gode. I forbindelse med høringsrunden da Høyre/Frp- regjeringen sendte ut forslag om endringer i arbeidsmiljøloven svarer FFO slik:

FFO mener at å åpne for en generell utvidet adgang til midlertidige ansettelser ikke er riktig løsning for at flere funksjonshemmede skal komme i arbeid (FFOs høringsuttalelse, 25.06.2014)

Organisasjonen mener i stedet at ordninger som midlertidige praksisplasser, traineestillinger og opplæringsplasser, midlertidig ansettelser for deltakere i arbeidsmarkedstiltak og IA-plasser er bedre og mer målrettede midlertidige ansettelser for funksjonshemmede. Dette forklares med at arbeidssøkere med funksjonshemming ofte er avhengig av planlagte løp og tett oppfølging. Av denne grunn mener FFO de beste resultatene oppnås når det er regi på arbeidsutprøvingen, i motsetning til en generell utvidet adgang til midlertidige ansettelser (FFOs høringsuttalelse, 25.06.2014). Tidligere undersøkelser har vist at innvandrere på det norske arbeidsmarkedet er marginalisert og har en lavere lønn sammenlignet med befolkningen for øvrig. Midlertidige ansettelser er gjerne knyttet til lavtlønnsyrker, og en oppmykning av regelverket vil derfor kunne åpne for en større utbredelse av lavtlønnede innvandrere. En annen side av saken er, som høyresiden argumenterer for, at det kan være bedre å være i arbeid enn utenfor. Med å være i aktivt arbeid blir man mer attraktiv for andre arbeidsgivere og dermed kan sjansen for varig arbeid bli større. Dette illustrer noen av dilemmaene som diskusjonene rundt arbeidsmarkedsreguleringen aktualiserer.

10.9 Oppsummering

Norges møte med 90-tallet var preget av en viss økonomisk turbulens, men mer harmonisk og mindre konfliktfylt enn det som var tilfellet i Sverige. Likevel var det nok til at arbeidslinja og en styrking av insentiver til arbeid ble satt høyt på den politiske dagsorden også i den norske konteksten. Både trygdeordninger og arbeidsmarkedspolitikken ble endret i retning av at det i større grad skulle lønne seg å arbeide. Solidaritet handler altså ikke lenger om kun å hjelpe, men også å sette krav til innbyggerne. På denne måten skjerpes pliktsiden i velferdskontrakten. I likhet med Sverige og Danmark skjer det også en perspektivendring fra en medisinsk definisjon av personer med funksjonshemming til mer å fokusere på ressursperspektivet og funksjonshemming i relasjon til omgivelsene, altså en relasjonell forståelsestilnærming. På denne måten oppstår det en større bevissthet rundt samfunnets ansvar for tilrettelegging på samme tid som forventningene til den enkelte om deltakelse i arbeidslivet øker. Utover 90-tallet gjør olje-eventyret seg gjeldende i Norge og landet opplever økonomiske glansdager. Det er stor etterspørsel etter arbeidskraft og landet ønsker å ta i bruk sine arbeidskraftsreserver. Dermed kan det argumenteres for at det forsterkede fokuset på arbeidslinja i Norge skyldes en bekymring for passivisering, men like mye mangel på arbeidskraft og utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen og velferdsstatens bærekraft. Til forskjell fra Sverige var det imidlertid ikke presset på statskassen som tvang frem behovet for reform.

I likhet med situasjonen i Sverige, og til dels også i Danmark, økte innvandrerbefolkningen utover 90-tallet, og ulike flyktningstrømmer preger migrasjonsbildet. Med dette får også innvandreres forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet økt oppmerksomhet. Det var knyttet bekymring til innvandrems levekår, og samtidig en viss skepsis til at velferdsordningene ble utnyttet. Kravet til deltakelse i opplæring og innvanderens plikt til å kjenne og innordne seg den dominerende kulturen ble tydeligere utover 2000-tallet. Samtidig ble politikere og befolkningen mer positive til innvandring og fokuset ble i større grad rettet mot deres ressurser og Norges behov for arbeidskraft. Senere på 2000 strammes imidlertid både retorikken og politikken rundt innvandring til igjen og gruppene av nyankomne innvandrere blir mer sett på som en trussel mot velferdsstaten enn en berikelse.

På tross av at Norge ikke er medlem av EU har landet gjennom hele 90-tallet og frem til i dag hatt en nær relasjon til instansen og tilpasset sin politikk etter EU og OECDs anbefalinger hva angår både velferds- og arbeidsmarkedspolitikken. På lik linje med de andre skandinaviske landene er for eksempel EUs anti-diskrimineringsdirektiv også implementert i Norge. De norske myndighetene har også i stor grad blitt inspirert til å følge den europeiske arbeidsmarkedsstrategien, samtidig som de har hentet lærdom fra sine naboland både retorisk og politisk. Analysene viser imidlertid at det først og fremst er politikk som bygger opp om den sosialdemokratiske velferdsmodellen og en helhetlig universalistisk tilnærming som er adoptert. Samtidig kan det også i den norske konteksten spores tendenser mot en større individualisering, skjerpede krav til den enkeltes bidrag samt en høynet terskel for å motta ytelser. Likevel er innstramminger i stønadsnivå og endringer i stillingsvernsregulering mer fraværende, særlig sammenlignet med situasjonen i Sverige.

11. De skandinaviske landene – likheter og forskjeller

Hovedfokus i denne avhandlingen har vært å se hvordan reisende ideer, filosofi og institusjonelle ordninger påvirker program og politikk rettet mot personer utenfor eller i randsonen av arbeidsmarkedet. Personer med funksjonshemming og innvandrere har vært i særlig fokus. På grunn av at jeg har konsentrert studien rundt to så ulike grupper har det vært avgjørende å rette blikket både mot den generelle arbeidsmarkedspolitikken og særlige tiltak for målgruppene. Gjennom velferdsordningene kategoriseres innvandrere og personer med funksjonshemming både likt og ulikt. Et annet viktig poeng er at den skandinaviske velferdsmodellen bygger på en universell tilnærming av sine velferdstjenester og tiltak, og ikke nødvendigvis særordninger for enkelte målgrupper. På denne måten blir den overordnede og generelle arbeids- og velferdspolitikken relevant for alle som mottar tjenester og tiltak i velferdsstaten. Den overordnede og generelle politikken påvirker også de to gruppernes situasjon både utenfor og innenfor arbeidslivet. Jeg vil i dette kapittelet a) oppsummere mine viktigste funn i studien, b) tydeliggjøre likheter og forskjeller og til slutt c) drøfte hvordan de ulike trendene har påvirket den skandinaviske velferdsmodellen, innretning på arbeids- og velferdspolitikken, de sosiale konstruksjonene av målgruppene og mulige konsekvenser av dette.

11.1 Ideer på reise og statlig læring – pionerer og læresvenner

De skandinaviske landenes politikk har aldri vært formet i et vakuum. Men aldri før har de tre landene vært mer infiltrert i det som skjer internasjonalt både gjennom EUs samarbeidspolitik og den globale utviklingen forøvrig. Statlig læring og overføring av politiske ideer fra og til andre land har preget de skandinaviske landenes utvikling gjennom 90-tallet, og gjør det fremdeles. Denne studien har vært særlig opptatt av tredje vei filosofien og ideer knyttet til denne tenkningen både internasjonalt og i de tre utvalgte landene. Ideene har vært fulgt fra en amerikansk kontekst, via Blair i Storbritannia, gjennom EU og deretter i de ulike landenes kontekster. Selv om jeg valgte denne reiseruta er det ikke slik at ideene nødvendigvis har gjort det samme. Politiske overføringsprosesser er komplekst sammensatt. Politiske ideer følger sjelden noen lineær linje og reiser gjerne både frem og tilbake. På denne måten foregår politisk læring som en mer eller mindre gjensidig prosess mellom ulike land og kontekster. Underveis på denne reisen kan ideene derfor endre innhold og gi seg forskjellige uttrykk i de ulike landkontekstene. Samtidig viser denne studien at endring i diskurs, omforming av institusjoner og politiske virkemidler ikke faller ned fra det blå, men sammenfaller påfallende mange ganger i tid og med flere felles likhetstrekk. Slik er det ikke tvil om at ideer betyr noe, og at de ofte kan være med på å forklare *når, hvorfor og hvordan* politiske endringer skjer (Schmidt, 2002).

I Sverige og Danmark kommer det tydelig frem at politikerne har hentet inspirasjon til utforming av ny politikk både fra USA og UK. Både Reinfeldt og Fogh Rasmussen løfter Clinton og Blair frem som klare forbilder. Danskene var først ute med å adoptere en tredje vei filosofi som førte til en omlegging av både politiske verktøy og den politiske diskursen. Aktivering og push-tiltak for deltakelse i arbeidslivet innføres og bidrar til en omorganisering av de danske velferdsordningene. Samtidig kan det argumenteres for at tredje vei ideene bidro til at høyresidens retorikk ble mildere enn den tidligere mer 'rene' liberalistiske diskursen som kretset rundt å være 'din egen lykkes

smed' og aversjonen mot velferdsstaten som 'sydde puter under armene' på befolkningen. Utover 2000 tallet blir velferdsstaten, i alle fall retorisk, omfavnet av både venstre- og høyresiden i politikken i alle de skandinaviske landene. Fokuset flyttes fra tradisjonelle politiske konfliktlinjer og blir i stedet rettet mot verdier, arbeid, kontraktpolitikk og nye utfordringer for velferdsstaten, som for eksempel innvandring. Dette er problemformuleringer som er knyttet til den nye konteksten de skandinaviske landene befinner seg i mellom 90-tallet og 2000. Det er ikke bare de borgerlige partiene i Danmark og Sverige som lar seg inspirere av reformene i UK og EUs mer aktive rolle i arbeidsmarkedspolitikken. Det samme skjer også i Norge med sosialdemokratene ved roret. I økende grad blir det også i den norske konteksten satt søkelys på arbeid, aktivitet og kontraktpolitikk. Norge var først ute med å etablere sitt 'one stop shop' (NAV) i 2006. Etableringen av NAV kan tjene som illustrasjon på en fornyet tankegang. På mange måter er denne institusjonelle omorganiseringen et uttrykk for både filosofisk, program og politisk nivå av en adoptert ide. På samme tid var det også en forsterkning av en universell grunnverdi som den skandinaviske modellen hviler på. Ofte er det nettopp slik, at et land er mer mottakelig for ideer som passer til det eksisterende idegrunnlaget. Om trekk ved det nye er gjenkjennbart øker også lærevilligheten til staten (Dolowitz & Marsh, 2000). På denne måten blir det også lettere å legitimere nye politiske ordninger for befolkning og velgere (Schmidt, 2010).

En kritikk mot å hevde at de skandinaviske landene adopterte tredje vei ideene fra utlandet kan være at nettopp aktiv arbeidsmarkedspolitik og 'work first' strategier har vært den skandinaviske velferdsmodellens fremste kjennemerke. Når vi ser tilbake på oppbygningen av et Folkhem og den svenske velferdsstaten kan det med god grunn argumenteres for at Sverige har vært en pioner på det arbeidsmarkedspolitiske feltet, både i en skandinavisk sammenheng og internasjonalt. Landets politikk var en inspirasjonskilde for Blair og EU i utarbeidelsen av nye strategier og arbeidsmarkedspolitik. Danskene hentet inspirasjon både fra sine svenske naboer og EUs nye anbefalinger da de omformet sin passive stønadsinnretning til en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik på 90-tallet. Den politiske omorganiseringen ble en enorm suksess for Danmark. Fenomenet ble omtalt som 'det danske jobmirakel' av blant annet EU. Den danske flexicurity modell ble med dette et 'best practice' eksempel og skulle tjene til inspirasjon og læring for de andre medlemslandene. Hvem som er pioner og læresvenn skifter med andre ord litt frem og tilbake.

Et annet eksempel hvor de skandinaviske landene har vært pionerer er hva angår likestilling. Ideen om mangfold har på mange måter mye til felles med det universelle verdigrunnlaget som den skandinaviske modellen er bygget på. Samtidig skiller en del av de program og politiske virkemidler knyttet til mangfoldsideen seg markant fra den tradisjonelle skandinaviske tilnærmingen på dette feltet. Den internasjonale påvirkningen har ført til et større innslag av diskrimineringslovgiving og individuelle rettigheter på bekostning av en mer kollektiv innretning tidligere. Regulering gjennom 'kontrakter' og individuelle rettigheter er altså en internasjonal trend som i økende grad også gjenspeiler seg i de skandinaviske landene. Det internasjonale samarbeidet har også ført til at hvem som *setter agendaen* og *definerer problemet* i større grad har blitt flyttet fra den nasjonale scene til den internasjonale. På denne måten blir initiativer som kommer utenfra i økende grad bestemmende for hvilke spørsmål som tas opp og for prioriteringen mellom ulike satsingsområder i de enkelte landene. Samtidig er det nasjonale handlingsrommet blitt mer begrenset med hensyn til EUs mer dominerende rolle. Dette ble tydelig i Danmark ved innføring av diskrimineringslovgivningen da politikerne helst skulle sett at de kunne få beholde sin tradisjonelle reguleringsform. Her kommer det også frem at det å adoptere politikk, og dermed også ideer

utenfra, ikke alltid er frivillig. De internasjonale strømmingene og den nye konteksten for velferdsstaten har til en viss grad tvunget de skandinaviske velferdsstatene å lære seg nye måter å håndtere ulikhet og diskriminering på. Samtidig har landene også holdt fast ved de mer tradisjonelle ideer og tilnærminger til likhet og ulikhet. Nytt tankegods har på mange måter blitt tilpasset de allerede eksisterende samfunnsstrukturene. På samme tid kan det identifiseres ulike uttrykk av samme ide i de forskjellige landene. Mangfoldsideen og tankegods knyttet til integrering og innvandring er et illustrerende eksempel der Sverige tydelig understreker at 'alla er lika (u)lika', mens Danmark uttrykker at 'alle er like, men noen er mer forskjellige enn andre' og Norge som, i alle fall retorisk, befinner seg et sted imellom. Ideene gir seg altså forskjellig uttrykk på ulike nivå, og må også sees i sammenheng med velferdsstatens kontekstuelle rammer. Dette illustrerer også kompleksiteten i ideenes reiser som jeg drøftet innledningsvis.

11.2 Skandinaviske landkontekster

En urolig verden og jernteppets fall var elementer i den internasjonale konteksten som preget Skandinavia og bidro til at det politiske fokuset ble rettet mot nye risikoer for velferdsstaten ved inngangen til 90-tallet. Velferdsstatens bærekraft, demografisk utvikling og innvandring preget den politiske dagsorden. Mens Sverige gikk inn i 90-tallet med økonomisk krise, rammet ikke denne Danmark og Norge på samme måte. Der Sverige måtte spare penger og stramme inn på velferdsordningene, var reformbehovet i Norge og Danmark mer rettet mot å gjøre passive ytelser om til aktive.

Danmarks tidlige tilknytning til EU har bidratt til at Danmark har vært mer involvert i den europeiske politikktutviklingen enn for eksempel Norge. Sverige kom senere inn i samarbeidet, men har også vært en aktiv aktør i utarbeidelse av arbeidsmarkedsstrategiene som har preget den skandinaviske politikken inn i det nye årtusenet. Først ved å være en inspirasjonskilde til Blairs utarbeidelse av den tredje vei og senere ved å engasjere seg EUs arbeidsmarkedsstrategi og mangfoldsarbeid. Danmark og Sveriges nære tilknytning til EU kan også være en forklarende faktor for hvorfor arbeidsmarkeds- og velferdsreformer gjerne startet tidligere i de to landene sammenlignet med Norge. Norges gode økonomi, lave arbeidsledighet og store etterspørsel etter arbeidskraft har også bidratt til at behov for reform og endring har vært mindre påtrengende i den norske konteksten. Samtidig har de dominerende politiske aktørene etter årtusenskiftet vært forskjellig i Norge, Sverige og Danmark. Danmark har hatt borgerlige koalisjonsregjeringer siden 2001 og frem til 2011. I Sverige ble en lang periode med sosialdemokratisk styre avløst av en borgerlig regjeringskoalisjon høsten 2006 med Moderaterna som ledende parti. Alliansen ble gjenvalgt for ny periode i 2010 til 2014. Norge hadde flere regjeringsskifter og mindretallsregjeringer av skiftende farge frem til høsten 2005 da den rødgrønne flertallsregjeringen med Ap, Sp og Sv tok over. Høyre og Frp overtok regjeringsmakten etter valget i 2013. Danmark og Sverige har altså vært dominert av borgerlige flertallsregjeringer fra tidlig på 2000-tallet, mens Norge har hatt en sentrum-venstre regjering med et sterkere sosialdemokratisk fokus fra 2005. Til sammen har disse ulike kontekstene skapt rammene rundt de forskjellige velferdsstatenes politikk, og har påvirket hvilke veivalg og beslutninger som har blitt tatt. Politisk tilhørighet og samfunnsyn kan dermed også være en forklarende faktor for hvorfor reformer knyttet til arbeidsmarkedet og velferdsordninger har vært mer moderate i Norge sammenlignet med Sverige og Danmark.

11.3 Mangfold og likhet – konstruksjon av målgrupper

Mangfoldsideen gir seg både like og ulike uttrykk i de skandinaviske landene. Sverige er landet som tydeligst har gått fra en multikulturalistisk tolkning av mangfoldsbegrepet og over til en mer menneskerettighetsorientert tenkning rundt likhet. Dette er for så vidt et fellestrekk med utviklingen både i Norge og i Danmark, men kan altså tydeligst identifiseres i den svenske konteksten. De skandinaviske landene er kjente for sitt likestillingsarbeid og likestilte samfunn. I dette perspektivet kan det kanskje virke overraskende at landene, særlig Norge og Danmark innførte diskrimineringslovgiving som gikk utover kjønn så sent. Det er likevel flere faktorer som ser ut til å kunne forklare dette. For det første kan det skyldes den universelle grunnholdningen som har preget de tre landene under oppbygningen av velferdsstaten. Ut fra denne filosofi kan det argumenteres for at når kvinner og menn er sikret et likestillingsvern så vil det gjelde enhver innbygger i landet. For det andre kan homogeniteten i befolkningen også tjene som forklarende element. Innvandrere som kom til de skandinaviske landene fra 70-tallet og utover 80-tallet var i første rekke arbeidsinnvandrere som fylte et stort behov for arbeidskraft. De var etterspurte og ønsket inn i et arbeidsliv som trengte de hendene som var tilgjengelige. Diskriminering mot disse gruppene var dermed ikke særlig tydelig og var heller ikke en del av den skandinaviske dagsorden. Ved inngangen til 90-tallet endret den skandinaviske velferdsstaten seg i form av økonomiske nedgangstider, økt innvandring, arbeidsløshetsproblematikk og en nærmere relasjon til EU. Disse faktorene har vært katalyserende for innføring av et mer helhetlig diskrimineringsvern i den skandinaviske konteksten. I hvilken grad landene har vært imøtekommende eller ikke til den nye lovgivingstrenden kan også forklares ut fra tidligere reguleringskultur. Her peker svenskene seg ut som det skandinaviske landet med de lengste og sterkeste tradisjoner for å ta i bruk lovverk for å regulere ulike samfunnsområder, deriblant likestillings- og diskrimineringsvernet. Samtidig har den økende bevisstheten rundt selvet og den personlige identitetsbyggingen som kjennetegner den postmoderne konteksten også vært medvirkende til å sette individuelle rettigheter på den politiske dagsorden (Giddens, 1991). Dermed kan det sies at presset for lovfestede og individuelle rettigheter både har kommet ovenfra og nedenfra, utenfra og innenfra, i den skandinaviske velferdsstaten.

Utformingen av diskrimineringslovgivningen er et uttrykk for hvordan EU ønsker at medlemslandene skal forholde seg til ulike grupper og mennesker. EU ønsker altså individet i sentrum, ikke gruppetilhørigheten. Dette har også påvirket tenkningen i de skandinaviske landene. Også her har enkeltmennesket, individuelle rettigheter, og ikke minst plikter, fått mer fokus. På denne måten kan det identifiseres en dreining fra et *sosialt medborgerskap* mot et mer *sivilt medborgerskap* for innbyggerne i Skandinavia. Fra å holde det sosiale medborgerskapet som første prioritert er det nå mer fokus på å sikre enkeltmennesket like muligheter gjennom like rettigheter og kontraktinngåelser mellom stat og individ. Dette har klare trekk fra en liberalistisk filosofisk tankegang som ønsker å oppnå rettferdighet gjennom å legge til rette for like muligheter, ikke likhet i resultat. En fullstendig resultatlikhet har aldri vært det overordnede målet for landene som tilhører den skandinaviske modellen, men fokuset på omfordeling og kompensasjon for ulike utgangspunkt har tradisjonelt stått sterkt. Gjennom sosial investering og en aktiv velferdsstat ivaretar de skandinaviske landene fortsatt denne rollen, men med en fornyet tilnærming der individet er mer fremtredende enn kollektivet. På denne måten kan de skandinaviske velferdsstatenes markerte avstand til gruppetenkning både sees på som en forsterkning av en universell velferdsmodell, og som en svekkelse av den tradisjonelle velferdstenkningen. Institusjonelle ordninger som er helhetlig og universelt innrettet forsterker med andre ord

grunnfilosofien i den sosialdemokratiske modellen, mens svekkelsen av omfordelingsprinsippet er et steg bort fra det tradisjonelle utgangspunktet. Samtidig kan det identifiseres en differensiering mellom målgrupper innenfor den tilsynelatende universelle og helhetlige velferdspolitiske organiseringen. I Danmark er dette særlig tydelig ved at nyankomne innvandrere blir satt på en særlig og lavere ytelse enn andre stønadmottakere som heller ikke har opparbeidede rettigheter i velferdssystemet. Men også innenfor tiltaksapparatet i de skandinaviske landene viser indikasjoner på at enkelte målgrupper blir prioritert foran andre. Flere undersøkelser viser at innbyggere som er født i de skandinaviske landet prioriteres foran utenlandsfødte når det gjelder ressursintensive program i alle de tre landene. Det ser også ut til at utenlandsfødte i større grad opplever sanksjoner i velferdssystemet og et sterkere press om å ta det arbeidet som tilbys. Videre er innvandrere gjerne overrepresentert i de 'lette' tiltakspakkene, og det etableres i økende grad såkalte hurtigspor for å fremme deres arbeidsmarkedsdeltakelse (Bredgaard, Larsen, Høgedahl, Ravn, Larsen, Hansen, et al., 2015; Koch et al., 2014). Velferdspolitikkenes utforming, men også hvem som prioriteres innenfor systemet, har slik betydning for innbyggernes posisjon og setter ulike premisser for inkludering i fellesskapet.

Når det snakkes og skrives om mangfold er det innvandrere som det i hovedsak assosieres til i alle de skandinaviske landene. På mange måter sier dette også noe om hvilken filosofi og tilnærming velferdsstaten har til denne målgruppen sammenlignet med andre utsatte grupper som for eksempel personer med funksjonshemming. Innvandrere mangfoldiggjør arbeidslivet og funksjonshemmede blir inkludert i arbeidslivet. Begge 'merkelappene' kan ha både en positiv og negativ klang. Innvandrere kan bidra med nye perspektiv og annerledes kunnskap og dette kan lønne seg for bedriften. Samtidig er det et budskap om at innvandrere er mer annerledes enn resten av befolkningen. På denne måten skapes det en avstand mellom innvandrere og befolkningen ellers – et «oss» og «dem». Å være inkludert er et honnørord og betyr at man hører til og regnes med. Funksjonshemmede blir altså sett på som «en av oss», en del av «vi'et». Likevel kan det ligge et tosidig budskap også i inkluderingsdiskursen. Ved å omtales som inkludert i arbeidslivet ligger det implisitt et budskap om at samfunnet, eller arbeidsgiver, har gjort en ekstra innsats for å få dette til. Det er av godhet og omsorg fra omverden, ikke den personens kunnskap og egenskaper som ligger til grunn for deltakelsen i arbeidslivet. Det danske skillet mellom virksomheders sociale ansvar som retter seg mot personer med funksjonshemming og diversity management konseptet som er rettet mot innvandrere illustrerer kompleksiteten i budskapene godt. Det samme gjelder IA-avtalen i Norge som først og fremst favner mennesker på sykelønn og personer med funksjonshemming, og frem til nå i liten grad har involvert innvandrere. Dette viser at mangfoldsbegrepet i praksis gjerne ikke handler om hele befolkningen. Videre lages det egne handlingsplaner som retter seg mot innvandrere og personer med funksjonshemming i alle de tre landene. Dermed kan det argumenteres for at gruppetenkningen fremdeles er fremtredende, men innenfor en menneskerettighetsorientert og universelt utformet velferdsapparat og diskurs.

11.4 Aktivering og sosial investering

Arbeidsmarkedstiltakene i de skandinaviske landene har i økende grad blitt like de senere årene. Sverige, Danmark og Norge har innført et introduksjonsprogram for innvandrere, bruker lønnskudd i ulike former, oppkvalifisering eller arbeidsmarkedsutdannelse og praksis som arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. Som beskrevet viser det seg imidlertid at forståelsen av

målgrupper og den politiske kategoriseringen av disse har stor betydning for hvilken posisjon mennesker får i stønadssystemet, hvilke tiltak og hvilken innsats som gis. Politiske ideer, diskurs og beslutninger er altså med på å definere hvem som forventes å arbeide, være selvforsørgende eller er verdige mottakere av støtte fra staten. Helt grunnleggende bygger ulike konstruksjoner av velferdsordningene altså på forestillinger om hva som driver menneskelig handlinger og valg. Om synet på hva som er rettferdig, likeverdig og hva som er økonomisk effektivt (Korpi & Palme, 1998).

Da de danske politikere innførte kontantloftet og en lavere ytelse til innvandrere enn sosialhjelpsmottakere ellers var dette ikke bare økonomisk motivert. Tiltaket hadde også en sterk symbolsk betydning. Det var et tydelig budskap fra den danske stat om at danskene følte sin velferd truet av innvandrere. Samtidig var det en understreking av at når den danske stat tilbyr adgang til sitt land forventes en gjenytelse fra innvandrerne ved at de kommer seg raskt i arbeid og forsørger seg selv. Kontrasten til den velferdspolitiske tilnærmingen rettet mot personer med funksjonshemming er påfallende. Stønader som er aktuelle for personer med funksjonshemming er ikke redusert, selv om terskelen for å kvalifisere til varige ytelser er høynet. Her sendes det likevel signaler med motsatt fortegn – funksjonshemmede har behov for og rett til støtte fra staten, og det forventes ikke at de nødvendigvis skal være selvforsørgende. Noen ganger finnes det helt klart innlysende grunner til en slik tilnærming i velferdssamfunn som er utformet for å ivareta mennesker som ikke har mulighet til å delta i arbeidslivet. Samtidig er det mange gråsoner som gjør seg gjeldene når personer med funksjonshemming defineres inn eller ut av gruppen som potensiell arbeidstaker. På tross av en retorikk, og til dels også en politikk, som understreker viktigheten av å ta i bruk alle menneskelige ressurser og arbeidsevne viser statistikken, særlig for Norges del, en økning i personer som blir definert som uføre, samt en økning andelen som står utenfor arbeidslivet på tross av at de selv ønsker og har mulighet til å arbeide (OECD, 2017). I Norge viser disse tendensene seg i form av at bruk av passive ytelser ikke går ned, men i stedet peker oppover på samme tid som det brukes lite ressurser på aktive arbeidsmarkedstiltak. På denne måten blir det indirekte budskapet at staten har råd til å holde mennesker utenfor arbeidslivet, og velger denne strategien til fordel for en mer intensiv sosial investering i menneskelige ressurser og innsats for strukturell tilpasning. Sett ut fra et slikt perspektiv kan de passive ytelsene oppfattes som en strukturell barriere i seg selv som er til hinder for deltakelse og sosialt medborgerskap. Utstrakt bruk av passive ytelser kan sette enkeltmennesker med arbeidskapasitet i en vedvarende marginal posisjon i samfunnet. Samtidig får ikke staten gjort nytte av de menneskelige ressursene som finnes i befolkningen. Dette er dårlig samfunnsøkonomi og kan være tegn på manglende vilje til sosial investering tilpasset arbeidslivets endrede rammer. Det kan også være en indikasjon på manglende vilje til å rekruttere personer som avviker fra forestillingen om en 'normalarbeidstaker' fra arbeidsgiversiden. Samtidig kan det være et uttrykk for en mildere velferdspolitik der piskene i arbeidslinja er litt svakere sammenlignet med for eksempel den svenske.

Den svenske velferdsstaten utmerker seg med sine relativt harde tilstramninger av ulike stønader generelt, også de som er rettet mot personer med funksjonshemming. På denne måten sender den svenske velferdsstaten kraftigere signaler til funksjonshemmede om at det forventes at også de deltar i arbeidslivet. Det kan argumenteres for at staten med dette tar et større ansvar for at alle skal med, og at det stilles like krav og forventning til alle som kvalifiserer for arbeid. Regelverket har blitt strammet til og terskelen for å komme på varige ytelser er generelt høynet. Stønadsnivå, stønadens utstrekning i tid og hvilke rettigheter og plikter som er knyttet til stønaden har betydning

for hvilken posisjon man tildeles i velferdsapparatet, og hvor hardt piskene eventuelt treffer. Balansen mellom pisk og sosial investering får også konsekvenser for hvilket arbeid den utsatte kvalifiserer for og hvilke betingelser som vil gjøre seg gjeldende i arbeidsmarkedet. Økende krav til å komme hurtig i arbeid og lite tid til å styrke egne ressurser i en omstillingsfase bidrar i retning av at den enkelte i større grad må ta det arbeidet som tilbys uavhengig om det samsvarer med egen kompetanse eller utviklingspotensiale. På tross av ulikheter i innstramminger ser det imidlertid ut til at funksjonshemming i stor grad har forflyttet seg fra et sosialpolitisk anliggende til å bli definert under arbeidspolitiske spørsmål både i en europeisk og skandinavisk sammenheng. Dette henger også sammen med at arbeid som en individuell rettighet har blitt forsterket. På denne måten kan det argumenteres for at det menneskelige ressursperspektivet likevel er mer fremtredende i den moderne velferds konteksten sammenlignet med de mer passive ordningene som preget velferdsstatene tidligere. Samtidig viser utviklingen en nedprioritering innenfor de mer ressurskrevende arbeidsmarkedsprogrammene, oppkvalifisering og investering i utdanning. Dette er tendenser som peker i motsatt retning av en ressursorientert tilnærming. Høyere terskel for å kvalifisere til stønad samt sterkere press på den enkelte for å komme ut i arbeid i kombinasjon med nedprioritering av sosial investering peker mer i retning av workfare tendenser som har preget arbeidsmarkedspolitikken i USA og Storbritannia.

Utgifter knyttet til aktive arbeidsmarkedstiltak regnes gjerne som et mål på statens vilje til å investere sosialt og i menneskelige ressurser. På tross av et økt fokus på arbeid først som overordnet strategi kommer Danmark helt klart ut som det landet som bruker mest ressurser til dette formålet både i en skandinavisk og europeisk sammenheng. Sverige befinner seg også i toppskiktet i Europa når det gjelder andel av BNP brukt på aktive arbeidsmarkedstiltak, men har bare litt over halvparten av utgifter knyttet til aktiveringstiltak sammenlignet med Danmark (Euro Stat, 2017). På tross av en hard retorikk mot arbeidsløse, særlig innvandrere, er altså Danmark svært interessert i å investere sosialt. Dette er eksempel på at det ikke nødvendigvis alltid er en sammenheng mellom *'det som sies'* og *'det som gjøres'* i politikken. Samtidig sier ikke andel av BNP som brukes på aktive arbeidsmarkedstiltak noe om hvem det investeres i. Undersøkelser indikerer at det er de som står nærmest arbeidslivet som blir prioritert først og at personer født i landet prioriteres foran ikke-vestlige innvandrere (Bredgaard, Larsen, Høgedahl, Ravn, Larsen, Hansen, et al., 2015; Koch et al., 2014).

11.5 Fleksibilitet og det nye arbeidslivet

Sammenblendingen av sosialdemokratisk retorikk og liberalt, markedsorientert tankegodt kan virke forvirrende. Verken svenske Moderaterna, danske Venstre eller norske Høyre sin politikk fremstilles som et alternativ til den skandinaviske velferdsmodellen, men som en måte å redde og styrke den på. Ved strategisk å fokusere på arbeid ser det ut til at det er blitt skapt et nytt handlingsrom i politikken. Arbeid presenteres uten annet konfliktperspektiv enn at arbeid representerer motsatsen til offentlige stønadsordninger. Alle partier er enig om at arbeid er viktig, og det mest effektive virkemiddelet mot at mennesker faller utenfor. Med dette legges deltakelse på arbeidsmarkedet inn som det viktigste kriteriet for både integrering, inkludering og for å oppnå et sosialt medborgerskap. Fokuset på arbeid gir dermed legitimitet til å argumentere for, og for å gjennomføre, mer eller mindre inngripende endringer i både lovgiving og i velferdsordninger. Dette er et gjensidig fellestrekk mellom de skandinaviske landene som har økt i styrke utover 2000-tallet.

Sverige, Danmark og Norge skiller seg imidlertid fra hverandre når det kommer til utforming av arbeidsmarkedsregulering og stillingsvern. I Sverige har landets Lag om ansållningskydd blitt kraftig forandret siden starten på 90-tallet og ytterligere endret siden Moderaterna og den borgerlige Alliansen overtok makten. Endringene er i det store og hele knyttet til avregulering av stillingsvernet for midlertidige ansettelser og atypisk arbeid. Det svenske beskyttelsesnivået mot midlertidige ansettelser kan i dag sammenstilles med USA og Storbritannias lovgivningen på dette feltet. På samme tid har de fast ansatte beholdt sine privilegier og sterke stillingsvern. Skjult bak honnørord som «*en senkning av terskelen for å delta i arbeidslivet, og mer fleksibilitet*» kan det argumenteres for at innretningen av det svenske arbeidslivet, men også den svenske samfunnsmodellen, har blitt endret. Det er skapt grobunn for et A-lag og B-lag på det svenske arbeidsmarkedet på samme tid som at endringene går i motsatt retning av den filosofi som lå til grunn for det svenske arbeidsmarkedsregimet. Når det er sagt er det svært vanskelig å finne noen entydig forskning som viser sammenheng mellom arbeidsledighetstall og stillingsvern (Skedinger, 2008). OECD (2013) antyder at strengt stillingsvern øker sysselsettingen for menn i alderen 30–54 år, men kan redusere sysselsettingen for personer som er på vei inn i arbeidsmarkedet. Samtidig ser det ut til at strømmene inn og ut av ledighet blir redusert ved et strengt stillingsvern. Færre personer blir altså rammet av ledighet ved et strengt stillingsvern, men de som blir ledige er lenger ledige enn ved et mindre strengt stillingsvern. Langtidsarbeidsløsheten vil dermed kunne bli høyere. Dermed kan det argumenteres for at stillingsvernsbestemmelser har større betydning for dynamikken i arbeidsmarkedet og sammensetningen av arbeidsledigheten, enn for det totale nivået på ledigheten. Det vil si at totalandelen i arbeid ikke nødvendigvis blir høyere med lavt stillingsvern, men at det kanskje er flere som bytter på å gå inn og ut av arbeidslivet. Så selv om kanskje flere får prøvd seg i det svenske arbeidsmarkedet kan risikoen for å oppleve uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til en marginal posisjon altså ha økt i den svenske konteksten.

Også den danske flexicurity modellen har blitt kritisert for å skape vinnere og tapere på arbeidsmarkedet. 'Fyre' og 'hyre' tradisjonen til danskene ser ut til å ramme de mest utsatte på arbeidsmarkedet. Det vil si at de ressurssterke gjerne blir 'hyret' mens mennesker med større utfordringer blir 'fyret'. I Norge har problemet vært mer rettet mot at terskelen inn i arbeidslivet er for høy, og at dette stenger mennesker som ønsker å arbeide ute. Tendensene med innstramninger av stønadsordninger, pliktkrav og økende bruk av sanksjoner i kombinasjon med redusert stillingsvern er imidlertid nytt i en skandinavisk kontekst. I den nye arbeidsmarkedspolitikken ligger det elementer av at den arbeidsløse vurderes etter arbeidsmoral og den enkeltes evne til å bli plassert i jobb, uavhengig av kvaliteten på denne. En slik metode har mange likhetstrekk med både USAs og Storbritannias «work first»-strategi. Med tanke på at det nye arbeidslivet i første rekke etterspør høyt kvalifisert arbeidskraft er en nedprioritering av oppkvalifisering og økt press for å komme raskt i arbeid ikke nødvendigvis noen langsiktig sosial investering. Når arbeidsledige blir tvunget til å ta den jobben som tilbys uavhengig om den stemmer overens med personens kvalifikasjoner sløses det med både menneskers og samfunnets ressurser. Godt kvalifisert arbeidskraft kan risikere å bli innelåst i lavkompetanseyrker, mens manglende avsatt tid til utdanning og oppkvalifisering gjør de arbeidsløse lite attraktive for næringslivet på lengre sikt.

11.6 Inkludering i arbeidslivet - en gordisk knute?

Velferdsstatskonteksten og nye faktorer i de moderne samfunnene utfordrer altså både en rendyrking av universalismen og selektivismen. I det moderne risikosamfunnet er det 'nye' grupper som faller utenfor både arbeidsliv og fellesskap – og de etablerte spillereglene i velferds- og arbeidsmarkedspolitikken blir satt på prøve. Denne konflikten kom tydelig til uttrykk når det nye tankegodset skulle legitimeres utover 90-tallet. Det var sterke krefter som tok til ordet for at velferdsstatene var nødt til å komme opp med nye ideer, omorganisere og stake ut nye veier som var mer tilpasset moderne mennesker og samfunn.

Denne studien har vist at arbeid i økende grad ut ser ut til å være løsningen på de fleste samfunnsproblemer i den postmoderne velferdskonteksten, også i de skandinaviske landene. Både EU og de skandinaviske landene har en klokkeklar tro på at mennesker kan arbeide seg bort fra inntektsproblemer, bort fra utenforskapet og bort fra ufriheten. Det kan også identifiseres en økende tro på at mennesket har ulike valgmuligheter og dermed også i større grad avgjøre hvordan sitt livsprosjekt skal bli. Også i den skandinaviske konteksten har troen på at innbyggerne kan velge et liv i arbeid og dermed å være en bidragsyter til samfunnet blitt mer fremtredende. Til en viss grad blir det ytret, både direkte og indirekte, at en person selv kan velge å arbeide i stedet for å leve på bidrag fra staten. Utformingen på ulike velferdsordninger kommuniserer også at om enkelte velger å arbeide mindre så får de ta konsekvensene av det. Individuelle rettigheter og kontraktinngåelse med staten gir garantier for alle som overholder sine forpliktelser. På denne måten finnes det også muligheter for alle. Dette mente både Clinton og Blair og det samme tankegodset og virkemidlene har vunnet frem mer eller mindre i alle de skandinaviske landene. Men spørsmålet er om mulighetene for å delta i arbeidslivet i virkeligheten viser seg mer kompleks.

Bare innenfor de skandinaviske landene er det, som vist i denne studien, gjort ulike grep både knyttet til innretningen av velferdsordningene, diskrimineringslovgiving og regulering av arbeidsmarkedet. Det er laget handlingsplaner og inngått samarbeid med arbeidslivets parter. Både pisk og gulrot er benyttet. Det er likevel ikke tegn på at sysselsettingsraten for personer med funksjonshemming har steget de siste ti årene. Samme tendenser kan identifiseres tilbake i tid der antallet som deltok i arbeidslivet heller ikke endret seg noe særlig fra midten av 90-tallet og frem til midten av 2000-tallet (Molden og Tøssebro; Kjeldsen, mfl. 2013). Tvert i mot peker pilene heller i motsatt retning med stigende uføretall, og da særlig blant unge i Norge (SSB, 2013). Økningen i andelen uføre kommer på tross av ulike tilstramminger og initiativer for å høyne terskelen for varige stønader. Sverige kommer litt bedre ut enn Norge og Danmark med hensyn til arbeidsmarkedsdeltakelse, men det er knyttet en del statistiske usikkerhetsmoment til dette (jf., kap.2) Det generelle bildet er likevel at personer med funksjonshemming og deres deltakelse i arbeidslivet ligger stabilt, eller er synkende. Dette er også en tendens mer internasjonalt. Flere undersøkelser viser det samme, også på tvers av landegrenser (OECD, 2010). På tross av iherdig innsats og fokus på økt yrkesdeltakelse for funksjonshemmede har altså resultatene uteblitt.

I lys av den kommende eldrebølgen og den demografiske sammensetningen av befolkningen ønsker de skandinaviske landene å gjøre bruk av sine arbeidskraftreserver. For at velferdsstaten skal overleve må flere delta. Når det blir flere eldre og færre i arbeidsfør alder vil det samtidig si at etterspørselen etter arbeidskraft vil øke. Stor etterspørsel etter arbeid skulle indikere at mulighetene for å komme i arbeid ble bedre for alle. Erfaringene fra Norge viser at det ikke nødvendigvis er

tilfellet. Arbeidslivets strukturerer er i stadig endring og velferdssystemet er ikke nødvendigvis i takt med å ruste de arbeidsledige med den kompetanse som det nye arbeidslivet etterspør. Samtidig ser det ut til at det kan være langt mellom visjon og praksis når det kommer til å legge forholdene til rette for reell deltakelse. I NOU 2001: 22 *Bruker til borger* settes det fokus på hvilke signaler manglende vilje for tilrettelegging sender til personer med funksjonshemming.

Når mennesker opplever at hensynet til at de skal delta på linje med andre stadig glemmes, da vil de samtidig høre en fortelling om seg selv – om avvik, om verdi, om hvem en er og at de er en belastning for sine omgivelser (NOU 2001:22, side 25).

Med økende forventning om at alle skal delta i arbeidslivet blir denne problematikken ytterligere forsterket i dagens velferdskontekst. Over lang tid har det vist seg å være en svært vanskelig oppgave å øke arbeidsdeltakelsen for personer med funksjonshemming. Det er ikke dermed sagt at tiltak og sosial investering ikke har noen effekt. På tross av at andelen funksjonshemmede utenfor arbeidslivet ikke endrer seg nevneverdig, er det ikke de samme personene som står utenfor. Dermed kan det ikke konkluderes med at sosial investering og aktive arbeidsmarkedstiltak er nytteløse. Som denne studien har vist er det imidlertid en rekke mekanismer som avgjør hvem som i praksis får mulighet til å utnytte sin arbeidskraft. Dette er viktig lærdom når presset på den enkeltes arbeidsdeltakelse stadig blir sterkere. Også for innvandrere som kommer fra land utenfor Europa har inkludering i arbeidslivet vist seg å være en sammensatt øvelse. Statistikken er tydelig på at ennå er det langt igjen til at innvandrere, særlig fra Afrika og Asia, har like stor andel sysselsatte som befolkningen i landene for øvrig. Mens arbeidsledigheten ligger på henholdsvis 5,5 og 5,4 blant personer født i landet i Sverige og Danmark og 3,4 prosent i Norge er ledighetstallene for innvandrere mer enn tredoblet for innvandrere i Sverige og godt over dobbelt så høy i Danmark og Norge (OECD, 2017). Der innstramminger i ytelse og redusert stillingsvern muligens har ønsket virkning for økt arbeidsmarkedsdeltakelse på kort sikt, kan langtidseffektene av disse virkemidlene diskuteres. De positive erfaringene hva angår arbeidsmarkedspraksis kan også diskuteres. Undersøkelser viser at arbeidspraksis øker sjansen for å komme i arbeid, særlig for innvandrere (Koch et al., 2014). Samtidig er det viktig å understreke at hurtig i arbeid nødvendigvis er utelukkende positivt. Med tanke på en stadig økende etterspørsel etter utdanning og høy kompetanse risikerer et ensidig 'jobb-først' fokus at velferdssystemet skaper 'tapere' på arbeidsmarkedet. Mangel på investering i utdanning og kvalifisering kan bidra til at en gruppe arbeidstakere går inn i en svingdør-tilværelse der de stadig veksler mellom å være stønadsmottakere eller marginaliseres i usikre og dårlig betalte jobber.

Det er fremdeles tydelige tegn på stor oppslutning både fra politikere og folket rundt den skandinaviske velferdsmodellen (Dølvik, 2013). Velferdsmodellen og de verdier som skal kjennetegne den er imidlertid ikke satt en gang for alle, men er under stadig reforhandling og diskusjon. Små, og tilsynelatende moderate justeringer, kan i sum og over tid få konsekvenser for hvilken retning modellen beveger seg i. Flere elementer i de ulike landenes politikk identifiserer relativt stor avstand til tradisjonelt sosialdemokratisk tankegodt. Det universelle eller sosiale medborgerskapet gir sosiale rettigheter til alle som bor i landet. Innbyggerne er medlemmer av en nasjonal velferdsstat (Esping-Andersen, 1990). Universell inkludering betyr altså at alle innbyggere kan dra nytte av de sosiale ordningene som er etablert, og ingen er ekskludert fra dem. Når danskene ekskluderer nyankomne innvandrere fra en etablert velferdsordning, og lager en redusert særordning for denne gruppen, bryter det altså med grunnleggende og prinsipielle bærebjelker i den

skandinaviske velferdsmodellen. Samtidig er frislipp på beskyttelse og stillingsvern på de allerede mest utsatte arbeidstakerne i den svenske konteksten et annet eksempel som er nytt i den skandinaviske konteksten. Alesina et al. (2001) og Putnam (1995) går langt i å hevde at mangfold og heterogenitet i befolkningen reduserer grunnlaget for å opprettholde en universalistisk velferdsstat. Videre mener Koopmans (2010) at de europeiske landene i dag blir tvunget til å gjøre et valg mellom likhet og ulikhet. De nevnte eksemplene støtter opp om en slik tankegang, der de politiske valgene bidrar til å øke ulikhet i befolkningen. Ikke nødvendigvis fordi mennesker er mer ulike sett fra et *horisontalt perspektiv*, men fordi ulik ressursfordeling og trender i institusjonell organisering skaper ulikhet i et *vertikalt perspektiv*.

Samtidig er økt fokus på individuelle rettigheter og en helhetlig tilnærming i velferdstilbudet elementer som styrker de tradisjonelle sosialdemokratiske velferdsprinsippene. Myndighetene i de skandinaviske landene er svært aktive og ser i stor grad verdien av sosial investering. Ennå er fordelingsperspektivet en viktig del av politikken. Det er likevel tydelig at individet har fått mer oppmerksomhet både i form av rettigheter og plikter. Å anerkjenne ulikhet og legge til rette for individuell tilpasning trenger ikke å bryte med en universell tilnærming til medborgerskap, men tvert i mot utfylle den. Diskrimineringslovgivingen og lov om universell utforming er et godt eksempel på dette. Med dette anerkjennes ulikhet og lovgivningen bidrar til et mer universelt og sosialt medborgerskap på like premisser. På denne måten kan inspirasjon og lærdom fra liberalistiske samfunnsordninger også forsterke en sosialdemokratisk filosofi. Motsatt kan sosialdemokratiske ideer om fordeling støtte opp om liberalistiske ideer om individuell frihet. Slik er det gode argumenter som støtter opp om Nancy Frasers konklusjon om at anerkjennelse- og fordelingspolitikk ikke er hverandres motsatser, men tvert imot kan utfylle hverandre (Fraser & Honneth, 2003). Utfordringen for de skandinaviske velferdsstatene er å finne en balanse mellom de to hensynene i en ny og kompleks velferds kontekst. Sverige, Danmark og Norge har vist seg å være lærevillige fra 90-tallet og frem til i dag på samme tid som at de har videreformidlet egne verdier og fremdeles holder fast ved velferdsmodellenes grunnleggende ideer. Samtidig har til dels 'fremmede fugler' gjort seg gjeldende både i utforming av arbeidsmarkedsregulering og velferdsordninger. Problemet med de nye elementene viser seg gjerne tydeligst når de blir *innført i stedet for*, og ikke *i tillegg til*, tradisjonell sosialdemokratisk likhetstenkning og omfordelende rettferdighet som gjennom årtider har vist seg å være en suksessrik oppskrift.

11.7 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

På tross av at jeg argumenterer for at det har skjedd en dreining fra et sosialt medborgerskap til et mer sivilisert orientert medborgerskap skandinaviske konteksten de seneste årene vil jeg understreke kompleksiteten i denne konklusjonen. Å skille mellom en endring i retning av et mer generelt og individuelt sivilisert medborgerskap versus et kollektivt og sosialt medborgerskap er litt for enkelt i en moderne velferds kontekst. Fremveksten av tredje vei filosofi, mangfoldstrategier og nye tiltakspakker kompliserer medborgerskapsbegrepet og inkluderingsdebatten. Forutsetningene for marginalisering eller deltakelse er i dagens samfunn sammensatt av en rekke faktorer, og er ikke kun styrt av politiske prioriteringer og valg. Sosial eksklusjon og marginalisering er altså sammensatte fenomen i de moderne velferdsstatene. Der global og teknologisk utvikling har virket positivt for mange grupper og generelt økt velstanden til innbyggere i Skandinavia, har samme mekanismer gjort enkelte grupper mer utsatte og marginalisert. På samme vis har de nye ideene for

inkludering på enkelte områder forsterket en tradisjonell skandinavisk inkluderingsfilosofi på enkelte områder, mens den ser ut til å fremme mer ulikhet i andre sammenhenger. Arbeidslivet har blitt mer kompetanseintensivt og de standardiserte arbeidsoppgavene er gjerne overtatt av maskiner og ny teknologi. Lav utdanning og redusert omstillingsevne øker dermed sjansen for a-typisk arbeid, midlertidighet, usikkerhet og nye risikoer. Politikerne i den nye velferdskonteksten er på ingen måte allmektige og står fritt til å velge hvem de ønsker å inkludere eller ekskludere. På bakgrunn av de store og overgripende utviklingstrekk stilles det stadig spørsmål ved om politikk i det hele tatt har noe å si. Denne studien har imidlertid vist at innretningen av ulike samfunnsinstitusjoner, og hvordan de i sum virker sammen, fremdeles skaper mulighetsrom og begrensninger for den enkelte, og for ulike utsatte målgrupper. Jeg vil derfor argumentere for at, på tross av den moderne kompleksitet, så har ulik filosofi og målsetninger, samt politiske valg, fremdeles kraft til å styre samfunnsutvikling og påvirke livsbetingelsene for velferdsstatens innbyggere.

Min ambisjon med denne studien har vært å understreke kompleksiteten bak den politikk som først møter øyet i de ulike skandinaviske landene. Målet mitt har vært å vise at politikk må forstås ut ifra en historisk utvikling, landets egen kontekst og den mer overordnede og internasjonale sammenhengen velferdsstatene virker i. Det har også vært viktig for meg å tydeliggjøre at ulike institusjonelle ordninger innad i et land ikke virker isolert fra hverandre, men at summen av flere sentrale institusjoner danner de reelle rammene for deltakelse og inkludering, eller marginalisering og ekskludering, i de skandinaviske arbeidsmarkedene. I tillegg har den offentlige debatt og diskurs vært løftet frem som forklarende elementer på hvordan ulike målgrupper konstrueres og politikk legitimeres. Samtidig ble det også tydeliggjort at det ikke nødvendigvis er et likhetstegn mellom diskurs og det som blir den faktiske politikken. Det finnes altså ikke noen objektive problemer som skal løses, men de problemene som defineres avspeiler både bestemte forforståelser, inspirasjoner og ulike læreprosesser. Dermed er det ikke sagt at definisjon av problem og løsningen på det nødvendigvis er sammenfallende. For eksempel blir viktigheten av sosial investering løftet frem som høyt prioritert i alle de skandinaviske landene, mens utgiftene til aktive arbeidsmarkedsprogram samtidig ble redusert i for eksempel Sverige. Danskenes relativt strenge retorikk omkring selvforsørgelse og krav til den enkeltes deltakelse i arbeidslivet gav seg ikke utslag i stønadsordninger for personer med funksjonshemming. Derimot var skremmebildene av innvandrerbefolkningen et nyttig redskap for å legitimere ekstra sanksjoner mot nyankomne innvandrere. Dette er illustrerende eksempler på at politiske løsninger ikke nødvendigvis er et matematisk regnestykke der en pluss en blir to, men bærer med seg flere sammensatte elementer. Arbeidet med å holde orden på de ulike trådene og flette dem sammen har vært utfordrende, men også skapt en ny innsikt om velferdsstatsutvikling, bakgrunn for ulike politiske valg og mulige konsekvenser dette har for utsatte grupper. Studien har også vist at hva som regnes som suksess er avhengig av øyet som ser og hvilke målsetninger som ligger til grunn for politikken.

Litteraturliste

- Alesina, A., Glaeser, E. & Sacerdote, B. (2001). *Why doesn't the US have a European-style welfare system?* NBER Working Paper No. 8524: National bureau of economic research.
- Alliansens Valmanifest 2006. (2006). *Fler i arbete – mer att dela på*.
- Alm, S., Bäckman, O., Gavanas, A. & Kumlin, J. (2010). *Utsatthetens olika ansikten*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, M. S. (2005). *Reflexive methodology*. London: Sage.
- Amby, F. (2015). *Målgruppen der forsvandt: en analyse af handicaprådets position i dansk beskæftigelsespolitik og betingelserne for, at ledige med handicap kan komme i ordinær beskæftigelse*. Aalborg Universitet, PhD-avhandling CCWS, Instutt for Statskundskab
- Andersen, J. G. (2003). Operationen lykkedes, men lægen døde. *Politica*, 35(4), 413-432.
- Andersen, J. G. (2007). Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state. *Benefits*, 15(3), 257-269.
- Andersen, J. G. (2012). *Valgundersøgelsen 2005*. Arkiv, Dansk Data.
- Andersen, J. G. & Pedersen, J. J. (2006). *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990-2005*. Paper presentert på international conference on Welfare State Change: Conceptualisation, Measurement and Interpretation, St. Restrup, Denmark
- Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2012). *Starthjælpens betydning for flygninges levevilkår og beskæftigelse*. Copenhagen: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Andersen, S. K., Dølvik, J. E. & Ibsen, C. L. (2014). *De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver*. Oslo: Fafo, NordMod.
- Andersson, J. (2009). Nordic nostalgia and Nordic light: The Swedish model as Utopia 1930–2007. *Scandinavian Journal of History*, 34(3), 229-245.
- Angelov, N. & Eliason, M. (2014). *Vilka arbetsökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (2012). *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Arbets- og sosialdepartementet. (2006). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009*.
- Arbetsdepartementet. (2011). *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Plan/strategi, 06.10.2011
- Arbeidsmarkedsstatistikk: Statistisk sentralbyrå; Statistiska centralbyrån; Danmarks statistik. (2011). Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-i-norge-sverige-og-danmark?tabell=152243>
- Arbetsförmedlingen. (2012). *Arbetsförmedlingens Återrapportering: Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*. Återrapportering till regeringen, 15 juni 2012
- Arendt, J. N., Kiil, A. & Rotger, G. P. (2013). *Effekter af løntilskud på kommunale arbejdspladser*. København: Det Nationale forskningscenter for velfærd (SFI) og Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).
- Armington, K. & Bonoli, G. (2007). *The politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*. London: Routledge.
- Atkinson, R. & Da Voudi, S. (2000). The concept of social exclusion in the European Union: context, development and possibilities. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(3), 427-448.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2015). Samler likestillings- og diskrimineringslovene. Pressemelding 20.10.2015, .

- Barry, B. (2001). *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.
- Barton, L., Barnes, C. & Oliver, M. (2002). *Disability studies today*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2004). *Ulrich Beck: A critical introduction to risk society*. London: Pluto Press
- Béland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1-18.
- Béland, D. (2007). The social exclusion discourse: ideas and policy change. *Policy & politics*, 35(1), 123-139.
- Bell, M. (2008). The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging towards a Common Model? *The Political Quarterly*, 79(1), 36-44.
- Bengtsson, S. (2000). A truly European Type of Disability Struggle: Disability Policy in Denmark and the EU in the 1990s. *European Journal of Social Security*, 2, 363.
- Bengtsson, S. (2005). *Princip og Virkelighed: Om sektoransvar i handicappolitikken*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bengtsson, S. & Bonfils, I. S. (2013). Danish disability research across half a century. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 15, 13-37.
- Bennett, C. J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- Bentham, J. & Mill, J. S. (2004). *Utilitarianism and other essays*. London: Penguin UK.
- Berggren, H. (2014). *Underbara dagar framför oss: en biografi över Olof Palme*. Stockholm: Norstedts.
- Berggren, K. & Omarsson, A. (2001). *Rätt man på fel plats*. Ura: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Berlingske Tidene. (1997). Pia Kjærsgaard - Årets Politiker - 22. december 1997. Hentet fra http://www.danskfolkeparti.dk/Pia_Kjaersgaard_-_Årets_Politiker_-_22._december_1997
- Berman, S. (2006). *The primacy of politics: social democracy and the making of Europe's twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Billing, P. & Stigendal, M. (1994). *Hegemonins decennier: lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Malmö: Møllevångens samhällsanalys.
- Bjerre, J., Motensen, L. H. & Dreschner, M. (2016). *Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig?* DTS Analyse 2016:25.
- Björvall, K. (2000). *Vad betyder mångfald på svenska: rapport från en konferens och ett forskarsamtal*. Malmö: Nationalencyklopedin, Rådet för arbetslivsforskning.
- Björkemarken, M. (2014). *Begreppet utanförskap*. Göteborg: LO-distriktet i Västsverige.
- Blom, S. (2010). Sysselsetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(01-02), 59-78.
- Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006* (Rapporter: 2008/5). Oslo: Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsstyrning inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bondevik, K. M. (2001). *Regjeringens tiltredelseserklæring*. Stortinget 23. oktober 2001.
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, 26(03), 351-372.
- Bonoli, G. (2003). Social Policy through Labor Markets. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1007-1030.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & politics*, 33(3), 431-449.
- Bonoli, G. (2007). Time Matters. *Comparative Political Studies*, 40(5), 495-520.
- Bonoli, G. & Natali, D. (2012). *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

- Bonoli, G. & Palier, B. (2000). How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform in Western Europe. *European Review*, 8(03), 333-352.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1999). On the cunning of imperialist reason. *Theory, Culture & Society*, 16(1), 41-58.
- Bratsberg, B., Røed, K. & Raaum, O. (2011). *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge* (Rapport 1/2011). Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Bredgaard, T. (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar-fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. Videnbasen for Aalborg Universitet VBN, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab
- Bredgaard, T., Larsen, F., Høgedahl, L., Ravn, R., Larsen, M. F. & Hansen, C. (2015). *International komparativ analyse: Ydelsessystemer, reformer og innsatser overfor ikke-arbejdsmarkedsparete borgere i fem lande*. Danmark: Aalborg Universitet.
- Bredgaard, T., Larsen, F., Høgedahl, L. K., Ravn, R., Larsen, M. F., Hansen, C. & Pedersen, M. L. (2015). *International komparativ analyse. Ydelsessystemer, reformer og innsatser overfor ikke-arbejdsmarkedsparete borgere i fem lande*. Danmark: Aalborgs universitet.
- Breidahl, K. N. (2012). *Når staten lærer: En historisk og komparativ analyse af statslig policy læring og betydningen heraf for udviklingen i den arbejdsmarkedsrettede del af indvandrerpoltikken i Sverige, Norge og Danmark fra 1970 til 2011*. Videnbasen for Aalborg Universitet VBN, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
- Brekke, I. & Mastekaasa, A. (2008). Highly educated immigrants in the Norwegian labour market: permanent disadvantage? *Work, Employment and Society*, 22(3), 507-526.
- Brekke, J.-P. (2011). *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*. Oslo: Europautredningen.
- Brekke, J.-P., Aarset, M. F., Lidén, H. & Andenæs, K. (2010). *Innvandring og flukt til Norge* (2010:2 ISF-rapport). Oslo: Institutt for samfunnsforskning/Universitetet i Oslo.
- Brewer, M., Clark, T. & Wakefield, M. (2002). *Five years of social security reform in the UK* (IFS Working Papers). London: Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Brewster, C. (2004). European perspectives on human resource management. *Human Resource Management Review*, 14(4), 365-382.
- Brundtland, G. H. (1992). *Redegjørelse for Stortinget om norsk søknad om medlemskap i EF* 16. november 1992. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1992/redegjorelse-for-stortinget-om-norsk-ef-soknad.pdf>
- BSF 43 1992/1. (1992). *Folketingsbeslutning om ligestilling og likebehandling af handicappede med andre borgere* Socialministeriet.
- BSF 43 1992/1. (1993). *Om ligestilling og likebehandling af handicappede med andre borgere* vedtatt den 2. april 1993.
- Büchs, M. (2003). Methodological and conceptual issues in researching the Open Method of Coordination. *Model from a Comparative Perspective*, 31-41.
- Byrne, D. (2005). *Social exclusion*. New York: Open University Press.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2011). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2011* (Rapporter 2011/47). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2015a). *Dokumentasjon av Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) etter omleggingen i 2006* (Notater 2015/15). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2015b). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2015* (Rapporter 2015/54). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.

- Carlbom, A. (2003). *The imagined versus the real other: multiculturalism and the representation of muslims in Sweden*. Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Castles, F. G. & Mitchell, D. (1993). Worlds of welfare and families of nations. *Families of nations: Patterns of public policy in western democracies*, 93(94),112).
- Chouliaraki, L. & Fairclough, N. (2010). Critical discourse analysis in organizational studies: Towards an integrationist methodology. *Journal of management studies*, 47(6), 1213-1218.
- Clemet, K. (04.10 2013). Normaliseringen av Frp. *Civita*. Hentet fra <https://www.civita.no/2013/10/04/normaliseringen-av-frp>
- Collins, H. (2003). Discrimination, equality and social inclusion. *The Modern Law Review*, 66(1), 16-43.
- Council Decision. (2001/903/EC). *The European Year of People with Disabilities 2003*. Hentet fra <http://data.europa.eu/eli/dec/2001/903/oj>
- Council Directive. (2000/43/EC). *Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*. Hentet fra <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj>
- Council Directive. (2000/78/EC). *Establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation* Hentet fra <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj>
- Council Directive. (2000/750/EC). *Action programme to combat discrimination (2001-2006)*. Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133113>
- Cox, R. (2004). The path-dependency of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct. *Social Policy & Administration*, 38(2), 204-219.
- Cox, R. H. (2001). The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. *World Politics*, 53(3), 463-498.
- Cox, T. H. & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *The Executive*, 45-56.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Dahlberg, A. (01.11 2014). Sluta blunda för migrationsutmaningarna. *Expressen*. Hentet fra <http://www.expressen.se/ledare/anna-dahlberg/sluta-blunda-for-migrationsutmaningarna/>
- Dahlberg, A. (15.09 2014). *Stackars Sverige*. Expressen Hentet fra <http://www.expressen.se/ledare/expressen-ledare-stackars-sverige/>
- Dahlstedt, M. & Olson, M. (2000). Medborgarskapande för ett nytt millennium. *Utbildning och medborgarfostran i*, 7-25.
- Dahlström, C. (2004). *Nästan välkomna. Invandrapolitikens retorik och praktik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Univeristet.
- Dahlström, C. (2009). The Bureaucratic Politics of Welfare-State Crisis: Sweden in the 1990s. *Governance*, 22(2), 217-238.
- Dandeker, C. (1990). *Surveillance, power and modernity: Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*. Cambridge: Polity Press.
- Danmarks statistik. (2016). *Indvandrere i Danmark*. Hentet fra <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=20704&sid=indv2016>
- Daugstad, G. (2008). *Innvandring og innvandrere 2008*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- De los Reyes, P. (2000). *Var finns mångfalden. Konstruktionen av mångfald inom svensk forskning och samhällsdebatt* (Report No 2:2000). Stockholm: Arbetslivsinstitutet, LO, TCO och SACO i samarbete.
- de Luna, X., Forslund, A. & Liljeberg, L. (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Deacon, B. (1997). *Global social policy: International organizations and the future of welfare*. London: Sage.
- Delors White Paper. (1993). *Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward into the 21st century*. European Council 11. desember 1993.

- DeNavas-Walt, C. & Proctor, B. D. (2014). *Income and poverty in the United States: 2013*. Hentet fra <https://www.census.gov/library/publications/2014/demo/p60-249.html>
- Det nationale integrationsbarometer. (2017). *Integration: Status og udvikling 2017*. Udlændige- og integrationsministeriet.
- Dickens, L. (1999). Beyond the business case: a three-pronged approach to equality action. *Human resource management Journal*, 9(1), 9-19.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2007). *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer- like løsninger?* Nordisk ministerråd.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer. En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere* (Fafu-rapport 2015:26). Oslo: FAFO.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Douglas, M. (1986). *How institutions think*. New York: Syracuse University Press.
- Drøpping, J. A. (2003). Et mer inkluderende arbeidsliv: Kontinuitet og nyorientering i arbeidslinja. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 20(1), 119-124.
- Ds 2000:69. (2000). *Alla lika olika – mångfald i arbetslivet*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- DSS. (1998). *A New Contract for Welfare*. (Cm 3805). London: Stationery Office.
- Dzamarija, M. T. (2008). Hva skal 'innvandreren' hete? *Samfunnspeilet*, 22, 62-65.
- Dølvik, J. E. (2013). *Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs-og velferdsregimenes utvikling* (NordMod 2030). Oslo FAFO.
- Ellingsen, J. (2017). *Utviklingen i uføretrygd1 per 31. mars 2017*. Arbeids- og velferdsdirektoratet/Statistikkseksjonen.
- EMK 1950. (1950). *Den europeiske menneskerettskonvensjon*
- Eriksrud, A., Loe, V. & Gjørtz, S. (21. 09 2004). - Norge stopper uten innvandring. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/regjeringen-bondevik/norge-stopper-uten-innvandring/a/245936/>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996). *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- EU Commission 2004/379. (2004). *Equality and non-discrimination in an enlarged European Union*. Green paper 2004. Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:114157>
- EU Commission 2006/708. (2006). *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*. Green Paper of 22 November 2006 Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ac10312>
- European Commission. (2010). *Europe 2020 Integrated guidelines. European Commission for the economic and employment policies of the Member States*. COM(2010) 193 final, 27.4 2010 Brussel.
- European Commission. (1993). *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century* White Paper. Luxembourg: European Commission.
- European Commission. (1995). *European Business Declaration against Social Exclusion*.
- European Commission. (2006). *Employment in Europe 2006 Corrigendum*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1.
- European Commission. (2010). *Lisbon Strategy evaluation document*. Brussels: Commission staff working document. . Hentet fra http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf

- European Commission. (2015). *European Semester Thematic Fiche: Employment Protection Legislation*. Hentet fra http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/employment_protection_legislation_2015_1126.pdf
- European Commission. (2006). *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Commission's annual progress report - frequently asked questions*. Hentet fra http://www.central2013.eu/fileadmin/user_upload/Downloads/Tools_Resources/Lisbon_M_EMO-06-23_EN_1_.pdf
- European Council. (2010). *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens*. Hentet fra [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010XG0504\(01\)#document1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010XG0504(01)#document1)
- Eurostat 2011. (2011). *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study* (Methodologies and Working papers). Luxembourg: European Union (EU). Hentet fra <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF>
- Eurostat 2012. (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS)* (Methodologies and Workingpapers). Luxembourg: European Union (EU). Hentet fra <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922833/KS-RA-12-014-EN.PDF/6da3b2bf-85ba-4665-b318-a41d6a2df37f>
- Eurostat 2014. (2014). *Description of 'Income and Living conditions dataset'* (Methodological studies and publications). Luxembourg: European Union (EU). Hentet fra <https://circabc.europa.eu/sd/a/038d0218-6ec6-41e1-8b37-9d293b5fef49/0.%20Description%20of%20Datasets%20on%20Income%20and%20Living%20Conditions.pdf>
- Evans, M. & Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*: Cambridge University Press.
- Faggruppen for IA-avtalen. (2016). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen, 29. juni 2016.
- Fairclough, N. (1999). Global capitalism and critical awareness of language. *Language awareness*, 8(2), 71-83.
- Falkum, E. (2012). *Risiko og inkludering. Betingelser for funksjonshemmedes og eldres deltakelse i arbeidslivet* (Arbeidslivsinstituttets rapportserie Rapport 11/2012). Oslo: Arbeidslivsinstituttet.
- Ferrera, M. (1996). *A new social contract? The four social Europes: between universalism and selectivity* (RSCAS Working Papers EUI RSC; 1996/36). Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Ferrera, M. & Rhodes, M. (2000). *Recasting European welfare states*. Hove: Psychology Press.
- FFOs høringsuttalelse. (25.06.2014). *Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn-/utleie fra bemanningsforetak*.
- Fihl, B. T. & Christensen, T. R. (2010). *Ikke-vestlige indvandrere & arbejdsmarkedet*. Dansk Arbejdsgiverforening (DA).
- Fischer, M. (2007). Diversity management and the business case. *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets*, 95.
- Folkenborg, E. K. (2012). *"En livboja rundt Kalle": om forståelser av virksomhetenes sosiale ansvar*. Universitetet i Tromsø (UiT), Fakultet for humaniora, samfunnsfag og lærerutdanning. Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging
- Forstorp, P.-A. & Palmer, B. (2006). *George W. Reinholdt: konsten att göra en politisk extreme makeover*. Stockholm: Karneval förlag
- Fransson, S. & Norberg, P. (2007). *Att lagstifta om diskriminering*. Stockholm: SNS förlag.
- Fraser, N. (1995). *Politics, culture, and the public sphere: Toward a postmodern conception*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fraser, N. & Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. London: Verso.
- Giddens, A. (1985). *The nation-state and violence*. Oakland: University of California Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*. Stanford: Stanford University Press.
- Gilbert, J. A., Stead, B. A. & Ivancevich, J. M. (1999). Diversity management: A new organizational paradigm. *Journal of business ethics*, 21(1), 61-76.
- Gisselmann, S. & Juul-Sørensen, S. (2008). *Venstres politiske brand under Anders Fogh Rasmussen*. Speciale i Kommunikation på Roskilde Universitetscenter.
- Gjerde, R. (04.05 2012). Høyre - det nye arbeidspartiet. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/Hoyre---det-nye-arbeidspartiet-157100b.html>
- Glasberg, D. S. & Shannon, D. (2010). *Political sociology: oppression, resistance, and the state*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Glesnes, G. (06.02 2011). Frp vil vurdere lavere lønn til innvandrere. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/frp/frp-vil-vurdere-lavere-loenn-til-innvandrere/a/10021905/>
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Cornell: Cornell University Press.
- Gordon, J. (1992). Rethinking Diversity. *Training*, 29(1), 23-30.
- Graham, E., Shipan, C. R. & Volden, C. (2008). The diffusion of policy diffusion research. *unpublished, The Ohio State University and The University of Michigan*.
- Graversen, B. K. & Tinggaard, K. (2005). *Loft over ydelser: evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Greve, B. (2007). What characterise the Nordic welfare state model. *Journal of Social Sciences*, 3(2), 43-51.
- Grip, L. (2010). *Den utestängande arbetsmarknaden*. Nordens Välfärdscenter.
- Grönvik, L. (2007). *Definitions of disability in social sciences: Methodological perspectives*. Acta Universitatis Upsaliensis
- Gulløy, E., Blom, S. & Ritland, A. A. (1997). *Levekår blant innvandrere 1996: dokumentasjonsrapport med tabeller*. Oslo: Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Gustavsen, L. (2006). *Improving the quality of life of people with disabilities in Europe: participation for all, innovation, effectiveness*. St Petersburg, Russian Federation 21-22 September 2006. Hentet fra http://enil.eu/wp-content/uploads/2012/07/Improving-the-quality-of-life-of-people-with-disabilities-in-Europe_2006.pdf
- Göransson, G., Håkan-Flemström, S. & Slorach, M. (2011). *Diskrimineringslagen 2009*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Habermas, J. (1992). *Autonomy and solidarity: interviews with Jürgen Habermas*. London: Verso.
- Hacker, J. S. & Pierson, P. (2002). Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state. *Politics & Society*, 30(2), 277-325.
- Hagedorn-Rasmussen, P. & Kamp, A. (2003). *Mangfoldighedsledelse: mellem vision og ledelse*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: OUP Oxford.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Halvorsen, R. & Hvinden, B. (2011). *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne* (NOVA Rapport 14). Oslo: NOVA.
- Handler, J. F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hansen, F. K. & Hansen, H. (2004). *Starthjælp og introduktionsydelse. Hvordan virker ydelserne?* Copenhagen: Centre for Alternative Social Analysis.
- Hansson, P. A. (1928). *Folkhemstalet*. Tal vid remissdebatten i riksdagens andra kammare den 18. januar 1928. Hentet fra <http://www.svenskatal.se/1928011-per-albin-hansson-folkhemstalet/>
- Hernes, V. & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark* (NIBR-rapport 2014:19). Oslo: NIBR.
- Hills, J. (1998). *Thatcherism, New Labour and the welfare state* (CASEpaper). Centre for Analysis of Social Exclusion, London: London School of Economics.
- Hjerm, M. (2002). *Ett förlorat 1990-tal: invandrades situation på den svenska arbetsmarknaden under perioden 1990-1996*: Integrationsverket.
- Holmøy, E. & Strøm, B. (2012). *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring* (Rapporter 15/2012). Oslo: Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Holt, H., Larsen, M., Bach, H. B. & Jensen, S. (2015). *Borgere i fleksjob efter reformen*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Honneth, A. (1995). *The fragmented world of the social: essays in social and political philosophy*. State University of New York Press
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago press.
- Hultgreen, G. (15.04 2013). - Regjeringen ødelegger velferdstaten. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/regjeringen-odelegger-velferdstaten/62953263>
- Huo, J. (2009). *Third way reforms: Social democracy after the golden age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huynh, D. T., Schultz-Nielsen, M. L. & Tranæs, T. (2007). *Employment effects of reducing welfare to refugees*. Rockwool Foundation.
- Hvinden, B. & Johansson, H. (2007). *Citizenship in Nordic welfare states: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Hyde, M. (2000). From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s. *Disability & Society*, 15(2), 327-341.
- Hägglund, P. (2009). *Effekter av intensiferte förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen*. Uppsala: IFAU-Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Häusermann, S. & Palier, B. (2008). The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies. *Socio-Economic Review*, 6(3), 559-586.
- Høgelund, J., Larsen, B. & Schademan, H. K. (2008). *Handicap og beskæftigelse i 2006: Vilkår og betingelser for handicappede på arbejdsmarkedet*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Høgelund, J. & Larsen, M. R. (2015). *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2014*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Høyres Stortingsvalgprogram 2009–2013. (2009). *Muligheter for alle*.
- Indenrigsministeriet. (1990). *Integration af indvandrere i Danmark : beskrivelse og forslag til bedre prioritering*. København: Indenrigsministeriet.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press.
- Integrationsanalyse. (2015). *Hvordan går det med integrationen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere?* Hentet fra <http://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/hvordan-gar-det-med-integrationen>
- Integrationsministeriet. (2009). *Arbejdsplads for nye danskere. Fakta om Integrationsministeriets Mangfoldighedsprogram*.
- Jabko, N. (2006). *Playing the market: A political strategy for uniting Europe, 1985–2005*. Cornell: Cornell University Press.
- Jakobsen, V., Jensen, S., Holt, H. & Larsen, M. (2014). *Virksomheders sociale engagement*. Årbog 2014. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- James, O. & Lodge, M. (2003). The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. *Political studies review*, 1(2), 179-193.
- Jensen, P. H. (2009). *Velfærd: dimensioner og betydninger*. København: Frydenlund.
- Jensen, S. (23.05 2009). *Tale til Frps landsmøde*.
- Jespersen, K. (1998). Virksomhedernes sociale medansvar. 37 *NFT 1/1998*, *Nordisk försäkringstidskrift*.
- Jessop, B. (2001). Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology/Revue internationale de sociologie*, 11(2), 149-173.
- Jobert, B. (1989). The normative frameworks of public policy. *Political Studies*, 37(3), 376-386.
- Johansen, A., Højland, M. & Hansen, H. (2011). *Flygtninge på langvarig starthjælp*. CASA.
- Johnston, W. & Packer, A. (1987). *Workforce 2000*. Hudson: Hudson Institute.
- Jørgensen, H. (2008). Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3), 8-23.
- Jørgensen, M. S., Holt, H., Hohnen, P., Schimmell, G. & Jørgen, S. (2006). *Job på særlige vilkår. Overblik over viden på området*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag.
- Kamp, A. & Hagedorn-Rasmussen, P. (2004). Diversity management in a Danish context: towards a multicultural or segregated working life? *Economic and industrial democracy*, 25(4), 525-554.
- Kandola, R. & Fullerton, J. (1998). *Diversity in action: Managing the mosaic*. London: CIPD Publishing.
- Karlskov, K. (06.12 2014). De åbne svenske hjerters far. *Politiken*.
- Katzenstein, P. J. (1996). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Kautto, M. (2002). *Nordic social policy: changing welfare states*. London: Routledge.
- Kautto, M. & Bach-Othman, J. (2010). *Disability and employment—lessons from reforms* (Reports 2010: 4). Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Kavli, H., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere* (Fafu-rapport 2007: 34). Oslo: FAFO.
- Kelly, E. & Dobbin, F. (1998). How affirmative action became diversity management employer response to antidiscrimination law, 1961 to 1996. *American Behavioral Scientist*, 41(7), 960-984.
- Kingdon, J. W. (1995). Agenda setting. *Public policy: The essential readings*, 105-113.
- Kjeldsen, M. M., Petersen, H. S. H. & Høgelund, J. (2013). *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2012: Developments between 2002 and 2012*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kjærsgaard, P. (2010). *Svensk presse opfører sig som i en bananrepublik*. Pia Kjærsgaards Ugebrev - mandag, den 30. august 2010. Hentet fra http://www.danskfolkeparti.dk/Svensk_presse_opf%C3%B8rer_sig_i_som_i_en_bananrepublik
- Klitgaard, M. B. (2002). Når forandringer stabiliserer: Skandinaviske velferdsstatsreformer i 1990'erne. *Politica*, 34(2), 186-202.
- Knudsen, T. (23.07 2009). Venstres vej til nedtur. *Information*. Hentet fra <https://www.information.dk/indland/2009/07/venstres-vej-nedtur>
- Koch, C., Rosholm, M., Madsen, P. K. & Jensen, V. (2014). *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*. Ekspertgruppen om udredningen af den aktive beskæftigelsesindsats.

- Koch, C., Rosholm, M., Madsen, P. K. & Jensen, V. (2015). *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Koopmans, R. (2010). Trade-offs between equality and difference: Immigrant integration, multiculturalism and the welfare state in cross-national perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), 1-26.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Kuhn, T. S. (1996). *Vitenskapelige revolusjoners struktur*. Oslo: Spartacus.
- Kuhnle, S. (2000). The Scandinavian welfare state in the 1990s: challenged but viable. *West European Politics*, 23(2), 209-228.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Notam Gyldendal.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene*. Oslo: FAFO.
- Kvist, J. (2009). *De nordiske modellene etter 2000 – utviklingen i Danmark (NordMod 2030)*. Oslo: FAFO.
- Kymlicka, W. (1998). Introduction: an emerging consensus? *Ethical Theory and Moral Practice*, 1(2), 143-157.
- Larsen, F. (2011). Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer. *Tidsskrift for Arbejdsliv*.
- Larsen, M. R. & Høgelund, J. (2015). *Handicap og beskæftigelse i 2014. Regionale forskelle: Regional differences: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd*.
- Laursen, A. (05.12 2001). Forbrødring mellem Anders Fogh og Tony Blair. *Jyllands-Posten*. Hentet fra <http://jyllands-posten.dk/international/article3333503.ece>
- Le Grand, J. (1998). The third way begins with CORA. *New Statesman*.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (1992). Prospects for social Europe. *Politics & Society*, 20(3), 333-366.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. New York: Palgrave Macmillian.
- LF 40 2003/1. (2004). *Betænkning over Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.* . 10. marts 2004, Arbejdsmarkedsudvalget.
- LF 155 2002/1 (2003). *Lov om etnisk ligebehandling* Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 20. maj 2003
- LG Insight. (2006). *Den beskæftigelsesfremmende indsats for flygtninge- og indvandrerkvinder samt familiesammenførte*. Evalueringsrapport. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Hentet fra https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/D440623B-7EB2-435C-A06E-E7405D0A36E7/0/beskaeftigelsesindsats_for_kvinder_evalueringsrapport.pdf
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review*, 96(04), 697-712.
- Lieberman, R. C., Ingram, H. & Schneider, A. L. (1995). Social construction (continued). *American political science review*, 89(2), 437-446.
- Liff, S. & Wajcman, J. (1996). 'Sameness' and 'difference' revisited: which way forward for equal opportunity initiatives? *Journal of management studies*, 33(1), 79-94.
- Lifvendah, T. (09.11 2014). Volymfrågan finns på riktigt. *SvD*.
- Liljeberg, L., Martinson, S. & Thelander, J. (2013). *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det? (Rapport 2013:12)*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Lister, R. (1998). From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state. *Critical Social Policy*, 18(55), 215-225.
- Litvin, D. R. (1997). The discourse of diversity: From biology to management. *Organization*, 4(2), 187-209.
- LO. (2003). *Guide til en rummelig arbejdsplads. Vejen til integration af flygtninge og indvandrere*. Landsorganisationen i Danmark.

- Lorbiecki, A. & Jack, G. (2000). Critical turns in the evolution of diversity management. *British journal of management*, 11(s1).
- Lov-2003-07-04-80. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Lov-2008-06-20-42. (2008). *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Lov nr. 1417. (2004). *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.* Beskæftigelsesministeriet.
- Lov nr. 807. (2015). *Om en aktiv beskæftigelsesindsats*.
- Lov nr. 1034. (2002). *Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven*. Beskæftigelsesministeriet.
- Lundberg, O. & Palme, J. (2002). A balance sheet for welfare: Sweden in the 1990s. *Scandinavian Journal of Public Health*, 30, 241-243.
- Lundberg, U. & Åmark, K. (2001). Social rights and social security: The Swedish welfare state, 1900-2000. *Scandinavian Journal of History*, 26(3), 157-176.
- Lundgren, S., Behrenz, L., Edquist, H. & Flood, L. (2008). *Vägar till full sysselsättning*. Stockholm: Konjunkturrådet.
- Lykkeberg, R. (2005). Kulturkamp kommer som et billede ved højlys dag. *Information*. Hentet fra <https://www.information.dk/2005/01/kulturkamp-kommer-billede-ved-hoejlys-dag>
- Lyotard, J.-F. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Madsen, P. K. (2002). *The Danish model of flexicurity: A paradise-with some snakes*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Interactions between Labour Market and Social Protection. Brussels May 16, 2002.
- Madsen, P. K. (2003). Fyrtårn eller slæbejolle?: Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (s. 136-161). København: Socialforskningsinstituttet.
- Madsen, P. K. (2011). Flexicurity i modvind. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4), 8-21.
- Mannelqvist, R., Karlsson, B. & Järvholm, B. (2016). *Arbete och arbetsmarknad i sjukförsäkringen* (IFAU Rapport 2016:6). Uppsala: IFAU.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge.
- Meld St. nr. 17 (1996-1997). (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Meld. St. nr. 8 (1998-99). (1998). *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001*. Sosial- og helsedepartementet.
- Meld. St. nr. 9 (2006-2007). (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. nr. 12 (2012-2013). (2013). *Perspektivmeldingen 2013*. Finansdepartementet.
- Meld. St. nr. 17 (2000-2001). (2000). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. nr. 19 (2003-2004). (2003). *Et velfungerende arbeidsmarked*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Meld. St. nr. 34 (1996-97). (1996). *Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Meld. St. nr. 35 (1994-1995). (1994). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.
- Meld. St. nr. 39 (1991-1992). (1991). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Meld. St. nr. 49 (2003-2004). (2004). *Mangfold gjennominkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Melgård, M. (09.08 2013). Ønsker lønnstilskudd i Norge. *Aftenposten*. Hentet fra https://www.aftenposten.no/norge/politikk/Onsker-lonnstilskudd-i-Norge-112571b.html?spid_rel=2

- Midtbøen, A. H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(01), 4-30.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. C. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: SFI Rapport. Institutt for samfunnsforskning.
- Migrationsinfo 2017. (2017). *Sysselsättning*. Hentet fra <https://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/sysselsattning/>
- Migrationsverket. (2010). *Asylsökande 2010*. Hentet fra <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2010/Asylsokande-2010.html>
- Moderaterna 1991. (1991). *Valmanifest: Framtidens idéer*.
- Molden, T. H., Wendelborg, C. & Tøssebro, J. (2009). *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne. Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. London: Policy Press.
- Mouritsen, P. & Olsen, T. V. (2013). Denmark between liberalism and nationalism. *Ethnic and Racial Studies*, 36(4), 691-710.
- Myles, J. & Quadagno, J. (2002). Political theories of the welfare state. *Social service review*, 76(1), 34-57.
- Müller, W. C. & Strøm, K. (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myrdal, G. (1944). An American dilemma: The negro problem and American democracy. *New York*.
- Møller, B. (2014). *Det norske Sosialdemokratiet-levende eller ideologisk dødt? En studie av Arbeiderpartiets ideologiske virke i perioden 1994-2013*. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- Nergaard, K. (2010). *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*. Oslo: FAFO.
- NESH. (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Hentet fra <http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/06>
- NOU 1992:26. (1992). *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*.
- NOU 1999: 34. (1999). *Nytt millennium – nytt arbeidsliv? — Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv*. Kommunal- og regionaldepartementet 2. desember 1999.
- NOU 2000:21. (2000). *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Finansdepartementet 30. juni 2000.
- NOU 2000: 27. (2000). *Sykefravær og uførepensjonering — Et inkluderende arbeidsliv*. Sosial- og helsedepartementet 15. september 2000.
- NOU 2001:22. (2001). *Fra bruker til borger — En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet 29. juni 2001.
- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003.
- NOU 2004: 5. (2004). *Arbeidslivslovutvalget — Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet 20. februar 2004.
- NOU 2004: 13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning — Om samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Sosialdepartementet 29. juni 2004.
- NOU 2004: 20. (2004). *Ny utlendingslov*. Kommunal- og regionaldepartementet 19. oktober 2004.
- NOU 2005: 8. (2005). *Likeverd og tilgjengelighet — Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. Justis- og politidepartementet 18. mai 2005.
- NOU 2009: 14. (2009). *Et helhetlig diskrimineringsvern — Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsvern og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK Barne- og likestillingsdepartementet 19. juni 2009*.

- NOU 2011:14. (2011). *Bedre integrering - Mål, strategier, tiltak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 14. juni 2011.
- NOU 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 10. mai 2011.
- NOU 2012:6. (2012). *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeidsdepartementet 9. februar 2012.
- Nrk.no. (15.09 2000). -Fortsatt verdens beste sykelønnsordning. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/-fortsatt-verdens-beste-sykelonnsordning-1.505162>
- Næsheim, H. & Sandvik, O. (2012). *Supplerende mål på arbeidsledighet* (Økonomiske analyser 5/2012). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Næsheim, H. & Sundt, C. (2016). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet i Norge og Sverige i 2015: Årsaker til ulik andel sysselsatte*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- OECD. (1994). *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*.
- OECD. (1997). *OECD Economic Surveys: Norway 1997* (Bind 1997): OECD Publishing.
- OECD. (2004). *OECD Employment Outlook*. Hentet fra <https://www.oecd.org/employment/emp/34846856.pdf>
- OECD. (2006). *Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes*. Hentet fra <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2006.htm>
- OECD. (2009). *International Migration Outlook 2009*. OECD 30 June 2009.
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. OECD November 24, 2010.
- OECD. (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives*: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *OECD Employment Outlook 2013*. OECD 16 July 2013.
- OECD. (2014). *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing. Hentet fra http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en
- OECD. (2015). *International Migration Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing. Hentet fra http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en
- OECD Data. (2017a). <https://data.oecd.org/migration/native-born-unemployment.htm#indicator-chart>.
- OECD Data. (2017b). *Social Benefit Recipients Database (SOCR)*. Hentet fra <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>
- OECD Stat. (2017a). *Public expenditure and participant stocks on LMP*. Hentet fra <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>
- OECD Stat. (2017b). *Strictness of employment protection - temporary contracts*. Hentet fra https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV
- OECD Stat. (2017c). *Strictness of employment protection – individual dismissals (regular contracts)*. Hentet fra https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV
- OECD Stat. (2017d). *Trade Union Density*. Hentet fra <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K.-G., Johnsen, A., Lippestad, J., . . . Saksvik, P. Ø. (2009). *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning.
- Ose, S. O., Mandal, R. & Dyrstad, K. (2015). *Samarbeid og kommunikasjon rundt IA-avtalen og Jobbstrategien*. Trondheim: SINTEF.
- Ot.prp. nr. 24 (2005-2006). (2005). *Om lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 33 (2004–2005). (2004). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 44 (2007-2008). (2008). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). (2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)* Arbeids- og sosialdepartementet.

- Palpant, C. (2006). *European Employment Strategy. An instrument of Convergence for the New Member States*. Policy paper N°18: Notre Europe.
- Parekh, B. (1992). The cultural particularity of liberal democracy. *Political Studies*, 40(1 suppl), 160-175.
- Peck, J. & Theodore, N. (2001). Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer. *Political Geography*, 20(4), 427-460.
- Pettersen, S. V. & Østby, L. (2013). *Immigrants in Norway, Sweden and Denmark*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Pierson, C. (2001). *Hard choices: Social democracy in the 21st century*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251-267.
- Powell, M. (2000). New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach? *Critical Social Policy*, 20(1), 39-60.
- Prideaux, S. (2006). *New Labour, Old Functionalism*. Paper presenteret på Annual Conference, Canadian Political Science Association
- Prop. 1992/93:159. (1992). *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*. Socialdepartementet
- Prop. 1997/98:16. (1998). *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*. Näringsdepartementet.
- Prop. 1999/2000:79. (2000). *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken*. Socialdepartementet.
- Prop. 2007/08:1. (2008). *Budgetpropositionen för 2008*. Finansdepartementet.
- Prop. 2007/08:95. (2008). *Ett starkare skydd mot diskriminering*. Regeringen, Stockholm 6. mars 2008.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- Ramberg, A. (06.03 2007). Reinfeldt och Blair fann varandra. *Sydsvenskan*. Hentet fra <https://www.sydsvenskan.se/2007-03-06/reinfeldt-och-blair-fann-varandra>
- Rasmussen, A. F. (1993). *Fra socialstat til minimalstat*. Viborg: Olesen Offset.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Regeringen. (2002). *På vej mod en ny integrationspolitik*. Hentet fra http://www.stm.dk/multimedia/P_vej_mod_en_ny_integrationspolitik.pdf
- Regeringen. (2002/2003). *Aftale om "Flere i arbejde"*.
- Regeringen. (2003a). *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelsen 2003*. Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen. (2003b). *Vækst Velfærd Fornyelse II. Supplerende regeringsgrundlag*. 27. august 2003.
- Regeringen. (2004a). *Handicap & Job – en beskæftigelsesstrategi for personer med handicap*. Beskæftigelsesministeriet, København.
- Regeringen. (2004b). *Noget for noget*. Februar 2004.
- Regeringen. (2005). *Danmarks nationale reformprogram. Bidrag til EU's vækst og beskæftigelsesstrategi (Lissabon-strategien)*. Finansministeriet, København.
- Regeringen. (2009). *Handicap & job - det kan lade sig gøre*. Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen. (2010). *Forebyggelse, fleksibilitet og rummelighed . Reform af førtidspension og fleksjob*. Regeringen desember 2010.
- Regeringen. (2012). *Aftale om en reform af førtidspension og fleksjob*. 30. juni 2012.
- Regeringens tiltrædelsestale. (2001). *Klart signal om fornyelse*. Folketingstale, Tiltrædelsestale 04/12/2001, Christiansborg.
- Reinfeldt, F. *Regeringsforklaringen 6. oktober 2006*
- Retriever. (2011). *Medieanalyse: Innvandring og integrering i norske medier*. IMDi.
- Riksrevisionen. (2008). *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning (RiR 2008:26)*. Stockholm: Riksrevisionen.

- Ringheim, G. (18.10 2016). Sylvi Listhaug vil ha flere innvandrerkvinner i arbeid: - Her spiser folk svin, drikker alkohol og viser ansiktet sitt. *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/her-spiser-folk-svin-drikker-alkohol-og-viser-ansiktet-sitt/63964706>
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Durham: Duke University Press.
- Rohleder, N. (15.09 1999). Intro-ydelse en radikal mærkesag. *Information*. Hentet fra <https://www.information.dk/1999/09/intro-ydelse-radikal-maerkesag>
- Rojas, M. (2005). *Sweden after the Swedish model. From Tutorial State to Enabling State*. Stockholm: Timbro.
- Rosenberg, S. S., Lysberg, K. & Landrø, M. (2012). *En analyse av funksjonshemmedes situasjon i arbeidslivet* (Arbeidstilsynet Kompass Tema nr 4 2012). Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2010). *Vad bör staten göra?* Stockholm: Falun: SNS Förlag.
- Rothstein, B. & Steinmo, S. (2002). Restructuring politics: institutional analysis and the challenges of modern welfare states *Restructuring the Welfare State: Political institutions and policy change* (s. 1-19). New York: Springer.
- Røed, K., Torp, H. & Aabø, T. E. (1999). *Arbeidsledighet, arbeidsmarkedspolitik og jobbsøking i Norge* (Rapport 1/1999). Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Rönnqvist, S. (2008). *Från diversity management till mångfaldsplaner? Om mångfaldsidéns spridning i Sverige och Malmö stad* (48). Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet
- Saad-Filho, A. & Johnston, D. (2005). *Neoliberalism: a critical reader*. London: Pluto Press.
- Sandberg, P. (2. mai 2015). Innvandringen truer velferdssamfunnet. Frp.no.
- Santesson-Nilsson, P. (2010). Socialdemokraterna. Från minoritetsregering till koalitionspartner. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 112(2).
- SCB. (2009). *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden* (Integration: Report 2.). Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB. (2016). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015* (Information om utbildning och arbetsmarknad 2016:1). Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). Kvalifiseringsprogrammet—sosialklientenes vei til arbeidslivet. *NAV ved et Veiskille*, 127-147.
- Scharpf, F. W. (2002). The European social model. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.
- Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (2000). *Welfare and work in the open economy: volume II: diverse responses to common challenges in twelve countries*. Oxford: OUP.
- Schermer, I. G. (2016). *Förtidspensionerade*. Stockholm: Economifakta. Hentet fra <http://www.economifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Fortidspensionerade-och-sjukskrivna/Fortidspensionerade/>
- Schlingmann, P. (2006). *Nya Moderaterna. En guide till nya moderaternas utseende*. Stockholm: Nya Moderaterna. Hentet fra <http://kampanj.moderat.se/wp-content/uploads/2007/07/grafisk-profil-lag.pdf>
- Schmidt, V. A. (2000). Values and Discourse in the Politics of Welfare and Work in the Open Economy *From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: OUP Oxford.
- Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies*, 35(2), 168-193.

- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review Political Science*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(01), 1-25.
- Schmidt, V. A. (2011). Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical policy studies*, 5(2), 106-126.
- Schmidt, V. A. & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(02), 334-347.
- Segendorf, Å. O. & Teljosuo, T. (2011). *Sysselsättning för invandrare: En ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. Stockholm: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Gloucestershire: Clarendon Press.
- SFS nr: 1991:433. (1991). *Jämställdhetslagen*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet DISK.
- SFS nr: 1993:387. (1993). *Lag (1993:387) Om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
- SFS nr: 2008:567. (2008). *Lag om ändring i diskrimineringslagen*.
- Shakespeare, T. (2006). The social model of disability. *The disability studies reader*, 2, 197-204.
- Simmons, A. J. (1989). Locke's State of Nature. *Political Theory*, 17(3), 449-470.
- Simonsen, M. M. & Due, J. (2003). Partsstyring i arbejdsmarkedspolitikken: perspektiver og alternativer *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken* (s. 202-233). København: Socialforskningsinstituttet.
- Skedinger, P. (2008). *Effekter av anställningsskyddet: vad säger forskningen?* Stockholm: SNS förlag.
- Skog, E. (1996). *Diversity : så satsar amerikanska företag på mångfald*. Stockholm: Sveriges tekniska attachéer
- Skr. 2008/09:34. (2008). *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008-2010* Statsrådsberedningen den 17 oktober 2008.
- Skr. 2009/10:166. (2010). *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt*. Stockholm: Riksdagen den 31 mars 2010.
- Sloam, J. (2007). *Blair, the Third Way and European Social Democracy: A New Political Consensus*. Paper presenterat på Britain After Blair" BPG conference, Chicago, IL
- Socialdemokraterna. (1989). *Gang i 90'erne : Socialdemokratiets bud på en samlet indsats 1990-1995*
- Socialdemokraterna. (1992). *Det ny århundrede : Socialdemokratiets principprogram*
- Socialförsäkringsrapport 2015:8. (2015). *Förtroendet för Försäkringskassan 1999–2010* (Analys och prognos). Stockholm: Försäkringskassan.
- Sohlman, Å. (2009). *Erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder – en komplex historia* (Arbetsmarknadspolitiska åtgärder 11/09). Stockholm: TCO.
- Soria Moria erklæringen. (13.10 2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*.
- SOU 1974:69. (1974). *Invadrarutredningen. Invandrarna och minoriteterna*.
- SOU 1979:56. (1979). *Stäg på väg... Nationell handlingsplan för jämställdhet*.
- SOU 1982:46. (1982). *Handlingsprogram i handikappfrågor. Forslag av beredningsgruppen för internationella handikappåret 1981*. Socialdepartementet.
- SOU 1990:44. (1990). *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. 17. juni 1990.
- SOU 1991:46. (1991). *Handikapp Välferd Rettvisa*.
- SOU 1996:55. (1996). *Sverige framtiden och mångfalden*.
- SOU 2000:3. (2000). *Välfärd vid vägskäl*. Stockholm: Socialdepartementet.

- SOU 2000:37. (2000). *Välfärdens förutsättningar*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2006:79. (2006). *Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- SOU 2007:112. (2007). *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*. Arbetsdepartementet.
- SOU 2011:11. (2011). *Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande*. Finansdepartementet.
- SOU 2012:31. (2012). *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*. Regeringskansliet.
- Starke, P. (2006). The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy & Administration*, 40(1), 104-120.
- Statistiska centralbyrån. (2016). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013* (Rapport 2016:1). Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Statsminister Gro Harlem Brundtland. (01.01 1992). *Nyttårstale*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1992/nyttarstale-1992.pdf>
- Stoltenberg, J. (24.01 2006). *Tale til Nordisk Råd og parlamentarikerforsamlingen*.
- Stoltenberg, J. (2000). *Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring*. Stortinget, 22. mars 2000.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Strabac, Z., Aalberg, T. & Valenta, M. (2014). Attitudes towards Muslim immigrants: Evidence from survey experiments across four countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(1), 100-118.
- Svallfors, S. & Taylor-Gooby, P. (2007). *The end of the welfare state?: responses to state retrenchment*. Hove: Psychology Press.
- Szebehely, M., Fritzell, J. & Lundberg, O. (2001). *Funktionshinder och välfärd*. Stockholm: Fritzes.
- Taylor-Gooby, P. (2004a). *New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004b). Open markets and welfare values. Welfare values, inequality and social change in the silver age of the welfare state. *European Societies*, 6(1), 29-48.
- Taylor-Gooby, P. & Zinn, J. O. (2006). Current directions in risk research: New developments in psychology and sociology. *Risk analysis*, 26(2), 397-411.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and the "Politics of Recognition" (An Essay by Charles Taylor. With commentary by Amy Gutman, Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf)*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thatcher, M. (1987). There is no such thing as society: there are individual men and women, and there are families. *Woman's Own*, 31.
- The Guardian. (2002, Monday 10 June). Full text of Tony Blair's speech on welfare reform. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/society/2002/jun/10/social-exclusion-politics1>
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.
- Thomas, D. A. & Ely, R. J. (1996). Making differences matter. *Harvard business review*, 74(5), 79-90.
- Thomsen, L. B. & Høgelund, J. (2011). *Handicap og beskæftigelse: Udviklingen mellem 2002 og 2010: Developments between 2002 and 2010*. København: SFI-Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Timonen, V. (2004). New risks-are they stil new for the Nordic Welfare states. I P. Taylor-Goody (Red.), *New risks. New welfare*. New York: Oxford University Press
- Titmuss, R. M. (1958). The social division of welfare: some reflections on the search for equity. *Essays on the welfare state*, 34-55.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Tranæs, T. (2013). Aktivivering og den danske arbejdsmarkedsmodel. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 151(2), 278-293.
- Tranæs, T. (2014). Indvandring til Danmark: arbejdsmarkedets centrale rolle for indvandringspolitikken. *Samfundsøkonomen*, 5.
- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Oslo: NIBR.
- Trubek, D. M. & Trubek, L. G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364.
- Trägårdh, L. (1990). Swedish model or Swedish culture? *Critical Review*, 4(4), 569-590.
- Tägtström, J., Bækgaard, A., Teittinen, A., Dahlberg, A., Hjernstad, G., Lagercrantz, H., . . . Flø, R. (2012). *Trender i funksjonshinderpolitikken i Norden*. Stockholm: Nordens Velfärdscenter.
- Tøssebro, J. (2009). *Funksjonshemming: politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J. (2010). *Hva er funksjonshemming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tøssebro, J. (2012). *Personer med funksjonsnedsettelse på arbeidsmarkedet. Kunnskapsoversikt og kunnskapsutfordringer*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Tøssebro, J., Bonfils, I. S., Teittinen, A., Tideman, M., Traustadóttir, R. & Vesala, H. T. (2012). Normalization fifty years beyond—Current trends in the Nordic Countries. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities*, 9(2), 134-146.
- Valenta, M. (2008). *The workplace as an arena for identity affirmation and social integration of immigrants*. Paper presentert på Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research
- Valenta, M. & Bunar, N. (2010). State assisted integration: Refugee integration policies in Scandinavian welfare states: the Swedish and Norwegian experience. *Journal of Refugee Studies*, 23(4), 463-483.
- Vivien, B. (1995). *An introduction to social constructionism*. London: Routledge.
- Walker, R. (1999). The Americanization of British welfare: a case study of policy transfer. *International Journal of Health Services*, 29(4), 679-697.
- Wallace, H., Pollack, M. A. & Young, A. R. (2015). *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (2009). *The theory of social and economic organization*. New York: Simon and Schuster.
- Winther, B. & Schørring, E. (28. 03 2014). Ny forskning: Dansk arbejdsmarkedsmodel virker ikke. *Berlingske Politiko*. Hentet fra <https://www.b.dk/politiko/ny-forskning-dansk-arbejdsmarkedsmodel-virker-ikke>
- Wrench, J. (2007). *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*. Hampshire: Ashgate.
- Young, I. M. (2001). Equality of whom? Social groups and judgments of injustice. *Journal of Political Philosophy*, 9(1), 1-18.
- Zimmermann, K. F., Bauer, T. K. & Lofstrom, M. (2000). *Immigration policy, assimilation of immigrants and natives' sentiments towards immigrants: evidence from 12 OECD-countries*. IZA Discussion Paper No. 187. Public Policy Institute of California, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Zinn, J. (2009). *The Sociology of risk and uncertainty—current State and Perspectives*. School of Social and Political Sciences, University of Melbourne.
- Öhman, B. (2010). *Arbetsmarknadsläget – värre än 90-talet?* Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Öhrström, F. & Sandberg, P. (2017). *Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15-74 år, AKU 2016. Labour force surveys: 2016* (Arbetskraftsundersökningarna (AKU)). Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB).